
الاحتراف الإداري الحكومي
تأليف: أ.د/ محمد الصيرفى
دار الفجر للنشر والتوزيع

الاحتراف الإداري الحكومي



الاحتراف الإداري الحكومي

تأليف

أ.د محمد الصيرفى

دار الفجر للنشر والتوزيع

2014

الاحتراف الإداري الحكومي

تأليف

أ . د محمــد الصيـرفـى

رقم الإيداع	حقوق النشر
21388	الطبعة الأولى 2014
الترقيم الدولي .I.S.B.N	جميع الحقوق محفوظة للناشر
978-977-358-305-7	

دار الفجـر للنشـر والتـوزيـع

4 شارع هاشم الأشقـر – النـزهة الجديـدة

القاهـرة – مصـر

تليفون : 26242520 – 26246252 (00202)

فاكس : 26246265 (00202)

E-mail :info@daralfajr.com

بسم اللـه الرحمن الرحيم

﴿أَكَانَ لِلنَّاسِ عَجَباً أَنْ أَوْحَيْنَا إِلَى رَجُلٍ مِّنْهُمْ أَنْ أَنذِرِ النَّاسَ وَبَشِّرِ الَّذِينَ آمَنُوا أَنَّ لَهُمْ قَدَمَ صِدْقٍ عِندَ رَبِّهِمْ قَالَ الكَافِرُونَ إِنَّ هَذَا لَسَاحِرٌ مُّبِينٌ﴾

صدق اللـه العظيم

سورة يونس (الآية: 2)

المحتويات

صفحة

صفحة

تقديم

إن الإدارة في أيد وحدة عامة وهي تستهدف رفاهية المواطن تقف عند واقع أو إنجاز معين ولكن يظل أمامها مشاكل أو طموحات لتحقيق درجات مرضية من هدفها العام وكلما اتسعت الفجوة بين الواقع أو الإنجاز وبين المشاكل أو الطموحات زادت حدة التحديات والعكس بالعكس فتحديات الإدارة العامة متعددة ومتباينة ومعقدة وتختلف بعداً وعمقاً من فترة زمنية لأخرى ومن مكان لآخر.

ونظراً لأن العملية الإدارية تتسم بالحركية والتفاعل المستمر مع العديد من المعطيات التاريخية والمتغيرات الحالية والمستجدات المستقبلية فإن عملية الإصلاح الإداري تعتبر جزءاً لا يتجزأ من عمليات التغير وكان حتمياً أن ينتج عن عمليات التغير هذه العديد من المشاكل التي تواجه مديري القطاع الحكومي فهناك تحديات دالة لمتغيرات تتعلق بالمشاكل وقد تتضمن هذه المتغيرات الآتي[1]:

1- العنصر الزمني: فكلما مر الزمن مع عدم حل المشاكل التي يمكن أن تتفاقم وتستفحل تحولت تلك المشاكل إلى تحديات.

2- درجة الإلحاح: فكلما كانت هناك حاجة ملحة لحل المشاكل تحولت تلك المشاكل إلى تحديات.

3- تضارب الحلول: فكلما كانت حلول المشاكل محل لتنازع قوة متعددة ما بين معارض ومؤيد تحولت تلك المشاكل إلى تحديات.

ونحن نقصد بالمشاكل هنا تلك المواقف الصعبة التي يصعب على وحدة من وحدات الإدارة العامة الخروج منها بحل واضح ومحدد وممكن التطبيق ويترتب عادة على هذه المواقف نقص رفاهية المواطن أو على الأقل عدم الوصول إلى المستوى المأمول منها.

أما التحديات فنقصد بها تلك الفجوات بين الواقع الموروث للإدارة العامة وبين الطموحات التي تستهدفها مستقبلاً.

ولما كان مديري القطاع الحكومي قد أوقعهم حظهم العاثر ما بين تلك المشاكل والطموحات...

<table dir="rtl">
<tr><td colspan="2">المشاكل</td><td colspan="2">الطموحات</td></tr>
<tr><td>الفجوة</td><td colspan="2">التحديات</td><td>الفجوة</td></tr>
<tr><td colspan="2">الواقع</td><td colspan="2">الإنجازات</td></tr>
</table>

(1) د. ناصر محمد الصالح، القضية الرئيسة للإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص19 وما بعدها.

فلا يوجد أمامهم أي مفر للخروج من تلك الفجوة إلا من خلال ممارسة الاحتراف الإداري لكافة عناصر العملية الإدارية وهذا الاحتراف الذي يتطلب ثلاث ركائز أساسية هي:

1- الإلمام بالأصول والمبادئ والمفاهيم العلمية للإدارة بمختلف فروعها كالتمويل والإنتاج والتسويق وشئون الأفراد وغيرها مما لا يتيسر الإلمام به غالباً إلا من خلال دراسة تقدم في إطار متكامل كما هو الحال في المعاهد العلمية للإدارة حيث تحرص تلك المعاهد على تقديم هيكل متكامل من المعرفة يتضمن علوم الإدارة وغيرها من فروع المعرفة الأخرى التي ترتبط بها ارتباطاً وثيقاً كالاقتصاد والقانون والرياضة والمحاسبة والإحصاء... وغيرها. وبالطبع فإن محاولة الاعتماد على النفس فقط وبعيداً عن المعاهد العلمية في الإلمام بالأصول العلمية للإدارة لن يوصل إلى نتائج مرضية كمن يريد أن يتعلم بنفسه المحاماة بعيداً عن كليات القانون أو من يريد أن يتعلم الهندسة أو الطب بعيداً عن كليات الهندسة والطب.

2- التدريب العملي على كيفية وضع تلك الأصول والمبادئ العلمية موضع التطبيق وتطويعها لمقتضيات الواقع، وبالرغم من أن ذلك يمكن أن يتم جزئياً في مرحلة الدراسة من خلال الاستعانة بالتطبيقات العملية وأسلوب الحالات وغيرها إلا أن الجانب الأكبر من ذلك التدريب يتم من خلال الممارسة العملية وتحت إشراف الرؤساء بعد التحاق الفرد بالعمل ولن يستغرق ذلك بالطبع فترة طويلة لأن الشوط الأكبر قد تم قطعه خلال مرحلة الإعداد الدراسي وكل ما هو محتاج إليه في هذه المرحلة، وهي كيفية تطويع ما تعلمه لمقتضيات الواقع العملي.

3- متابعة التطورات الجديدة في حقل الإدارة وفروع العلم الأخرى المرتبطة بها والمداومة على استيعابها حتى يتمكن من ممارسة وظيفته بكفاءة عامية في ظل ظروف دائمة التطور والتغير وإلا سيحكم عليه في النهاية بالجمود والفشل. وبالرغم من أن العمل يتحمل جزئياً مسئولية هذه الناحية من خلال ما يمكن تنظيمه من برامج تدريبية تستهدف هذه الناحية إلا أن المسئولية النهائية في متابعة التطور تقع على عاتق الفرد ذاته وتتوقف نتيجتها على جهوده الشخصية ومدى استعداده للتضحية ببعض الوقت والجهد في هذا السبيل.

وهذا ما سنحاول الوصول إليه من خلال الصفحات التالية

أ.د. محمد الصيرفي

الفصل الأول

التخطيط الاحترافي

التخطيط

أولاً: التعريف بالتخطيط:

إن التخطيط في جوهره أيا كانت صوره أو أنواعه يمكن أن يعرف بأنه "عملية دراسة المستقبل من أجل الوصول إلى أهداف محددة مع وضع الترتيبات والإجراءات اللازمة لتحقيق تلك الأهداف"، وكل التعريفات الأخرى تدور تقريباً حول هذا المعنى[1]، ونذكر على وجه الخصوص ذلك التعريف الوجيز للعالم الفرنسي هنري فايول الذي يحدد التخطيط بأنه "التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل"، والتخطيط بهذا المعنى له مضمون علمي قائم على الجمع بين الغايات والوسائل الموجودة واللازمة لتحقيق تلك الغايات[2].

وبناء على هذا فلا يوجد تخطيط ولا خطة إذن حينما نوجد أمام مجرد توقعات لمستقبل الأحداث في منظمة ما والكيفية التي ستدور بها هذه الأحداث لأن هذا مجرد حالة وصفية للمستقبل دون تحديد دقيق للغاية أو الهدف لهذه التوقعات.

كذلك لا توجد خطة ولا تخطيط إذا اقتصر الأمر على مجرد تحديد قائمة بالرغبات والأماني والنوايا دون تبيان للوسائل المحددة بطريقة واقعية للوصول إلى تلك النوايا أو الرغبات.

إذن في التخطيط لابد له من هدف أو أهداف محددة يراد تحقيقها في زمن مستقبل ووسائل عملية محددة توصلنا لهذه الأهداف المستقبلية.

خصائص التخطيط[3]:

1- التخطيات إنساني أساي يظهر في سلوك الأفراد كفرد وجماعة ويبرز في كل مستويات المجتمع.

2- التخطيط خيار عقلاني فهو عملية تحدد المستقبل بمواصفات ومن خلال سياق من الخيارات المتتابعة.

3- التخطيط موجه إلى العمل المستقبلي فهو هنا يمثل القدرة على ضبط المستقبل من خلال توجيه أحداث الحاضر وبالتالي فإن الغرض من التخطيط جعل المستقبل يختلف عما لو لم يحدث هذا التدخل.

4- التخطيط ليس عملاً روتينياً وأنما هو عمل ابتكاري وإبداعي متجدد.

---

(1) هناك تعريفات متعددة للتخطيط. نذكر بعض منها على سبيل المثال لا الحصر:
- جمع الحقائق والمعلومات التي تساعد على تحديد الأعمال الضرورية لتحقيق النتائج والأهداف المرغوب فيها.
- التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفاً لتحقيق أهداف محددة أي محاولة ترجمة تلك الأهداف إلى خطط قابلة للتنفيذ بناء على التنبؤ الحقيقي بالمستقبل.
- مجموعة الأعمال أو العمليات التي تتعلق باختيار الأهداف والسياسات وتحدد الكيفية المناسبة لتحقيق الأهداف باستخدام الموارد المتاحة، وعن طريق وضع البرامج الزمنية والإجراءات التي ترتبط بالمستقبل.
- تحديد الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها ورسم الخطط والبرامج الكفيلة بتحقيق تلك الأهداف أخذاً في الاعتبار الإمكانيات والقيود التي تفرضها ظروف الدولة والمناخ العام السائد محلياً ودولياً.
- ويعرف بنتون Benton التخطيط كمفهوم عام على أنه تحضير وإعداد ذهني للنشاط من أجل العمل أي بناء خارطة ذهنية.
- أما فريدمان Friedmann فقد عرف التخطيط على أنه تكفير وأسلوب عمل منظم لتطبيق أفضل الوسائل المعرفية من أجل الوصول إلى توجيه وضبط عملية التغير الراهنة بقصد تحقيق أهداف واضحة ومحددة ومتفق عليها.
- وعرف ميردال Myrdal التخطيط بأنه برنامج يظهر استراتيجية الدولة على المستوى المحلي وإجراءات تدخلها إلى جانب قوى السوق من أجل دفع وتطوير النظام الاجتماعي.
- أما كونتر ودنيل Koontr & Donnell فقد عرفا لتخطيط على أنه اختيار من بين مسارات بديلة للتصرف في المستقبل للمشروع ككل ولكل قسم من أقسامه.
- وينظر Brech إلى التخطيط على أنه التنبؤ مقدماً بالحاجة إلى إجراء تعديلات في الهيكل التنظيمي في ظل التغيرات المحتمل وقوعهافي المنظمة.
- وينظر جورج George إلى التخطيط على أنه الوظيفة التي يقرر فيها المدراء ماذا ينجزون.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 108.

(3) د. عثمان محمد غنيم، التخطيط – أسس ومبادئ عامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2001، ص 31 وما بعدها.

5- التخطيط أسلوب علمي وعملي وليس نشاط أكاديمي وبذلك يكون التخطيط ت ط تنظيمي مجتمعي مدروس لتطوير استراتيجية مثلى.
6- التخطيط أسلوب مرحلي منظم وهذا يعني أنه يتكون من مجموعة من الخطوات والنشاطات المتتابعة والمتسلسلة والمترابطة.
7- التخطيط أسلوب مستدام بمعنى أنه لا يركز فقط على الجوانب الاقتصادية بل يأخذ بعين الاعتبار الجوانب البيئية في الحاضر والمستقبل عند تحديد الأهداف ورسم السياسات وتنفيذها ومتابعتها.

عناصر التخطيط:

أ- دراسة الظروف والأوضاع الحاضرة:

المنطق يفرض أنه قبل أن ندرس المستقبل أو قبل أن نواجه هذا المستقبل يجب بداهاً أن نعرف واقعنا الآن، الظروف الحاضرة، لأن المستقبل مرتبط بالحاضر كما أن الماضي يحمل كثيراً من دوافع وأسباب وعوامل الحاضر.

ودراسة الحاضر تتضمن تجميع المعلومات من مختلف المصادر وبطريقة دقيقة عن الإمكانيات المادية والبشرية الموجودة فعلاً، وتقيم النشاطات القائمة وتقدير مدى فاعليتها وعوامل القوة والضعف فيها، وتحديد الظروف الاجتماعية والاقتصادية السائدة.

ب- التنبؤ بالمستقبل:

يعتبر التنبؤ جوهر علمية التخطيط، فهو الركيزة الأولية التي يقوم عليها، فالخطة تبدأ بالاعتماد على التقديرات والافتراضات التي يتوقع واضعي الخطة تحقيقها في المستقبل، والتخطيط كما يقول دروكر لا يعني التحكم الذهني في المستقبل، فذلك عمل صبياني ولكنه يعني محاولة الكشف عن التقديرات والاحتمالات والافتراضات التي يتوقع تحقيقها في المستقبل.

ولسلامة التخطيط ونجاحه يجب أن تكون هذه التقديرات والافتراضات مبنية على أساس علمي لا على مجرد تكهنات أو تخمينات أو اجتهادات شخصية أو القوى التلقائية أو العفوية، فيجب أن يكون التخطيط ثمرة جادة وأن يستند إلى بيانات ومعلومات دقيقة وكاملة وحديثة. وإذا كان التنبؤ هو أساس التخطيط، فدقة التنبؤ هي سر نجاحه، لذا فإنه يجب ألا يغيب عن الذهن أن التنبؤ يخاطب دائماً المستقبل لا الحاضر ولذلك فهو يندر أن يصدق تماماً. بل هناك دائماً نسبة من الخطأ فيه يجب حسابها ووضعها في الاعتبار، وذلك على عكس الظواهر الطبيعية التي يمكن معرفتها مقدماً على وجه اليقين، كظاهرة دوران الأرض، وتحرك الكواكب، والمد والجذر وخسوف القمر، وكسوف الشمس.

ولذلك يكون من الخطأ القول بأن التنبؤ يقدم نتائج مؤكدة، أو أنه يعطي أجوبة صحيحة مائة في المائة، فهو لا يعطي سوى نتائج وأجوبة صحيحة نسبياً. وعلى ذلك فيجب أن تكون تقديراتهم وافتراضاتهم دقيقة إلى أبعد حد. والثاني أن يضعوا في حسبانهم نسبة معينة من الخطأ لهذه التقديرات وتلك الافتراضات.

ج- الاستعداد للمستقبل:

لا يكفي لقيام التخطيط أن يكون للدولة أهداف محددة تبتغي تحقيقها في المستقبل، وأنما يجب فضلاً عن ذلك أن تكون هذه الأهداف قابلة للتحقيق وأن يكون في الوسع تنفيذها، ويلتزم ذلك أن يكون لدى الدولة الوسائل الكافية من الإمكانيات البشرية، والمادية لتحقيق هذه الأهداف.

ولذلك يتطلب التخطيط أولاً حصر جميع الموارد والإمكانيات الموجودة بالدولة وتحديد أفضل الطرق في الاستفادة منها، ثم يجب بعد ذلك أن يحاط القائمون على وضع الخطة بحقيقة الثروة القومية مقدرة تقديراً سليماً وكذلك بالموارد الأجنبية التي يمكن الاعتماد عليها، وعلى الخبرات الفنية والأيدي العاملة اللازمة لإنجاز أهداف الخطة، إذ ليست العبرة في هذا الشأن بالإعلان عن أهداف الخطط في شعارات ومقالات، وإنما العبرة باتخاذ كافة الاستعدادات التي تكفل تحقيق وتنفيذ هذه الأماني حتى تصبح حقيقة مؤكدة في نهاية المدة الزمنية المقررة للخطة.

د- تحديد أهداف الخطة:

أهداف الخطة هي الغايات التي يراد تحقيقها في المستقبل أي في الفترة الزمنية المحددة للخطة وهي تمثل عملية أساسية للتخطيط فدراسة الحاضر والمستقبل إنما ترمي إلى تحديد أهداف معينة تبتغي المنظمة التي تقوم بالتخطيط الوصول إليها[1].

وتحديد تلك الأهداف هو من اختصاص القيادة العليا للمنظمة التي تقوم فضلاً عن تحديد الأهداف بإقرار الخطة ذاتها بعد تمام الدراسات الخاصة بوسائل تنفيذها.

وتطبيقاً لهذا، إذا تعلق الأمر بتخطيط يتم على مستوى الدولة نجد أن تحديد أهداف الخطة ليس من عمل الموظفين أو القادة الإداريين أو حتى قمتهم المتمثلة في الوزراء وإنما هذا التحديد للأهداف إنما هو عملية سياسية من اختصاص الهيئات العليا في الدولة المسئولة عن وضع السياسة العامة، وهذه الهيئات هي أصلاً السلطة التشريعية والحكومة، وعادة تقوم الحكومة باختيار أهداف الخطة وتحديد الإطار العام لها ثم تعرض تلك الخطة وإطارها على السلطة التشريعية من أجل إقرارها لو تعلق الأمر بتخطيط قومي شامل.

والمقصود بأهداف الخطة هي الأهداف العامة أو ما يسمى بالأهداف الاستراتيجية للخطة فمثلاً لو تعلق الأمر بتخطيط قومي شامل لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية فالأهداف الاستراتيجية هنا هي حصيلة ما يراد تحقيقه في كل قطاع.

وتتمثل الأهداف القومية فيما يلي[2]:

1- زيادة الإيرادات العامة للدولة لمواجهة النفقات المتزايدة المرتبطة بتقديم الخدمات والسلع للمواطنين.

---

(1) ويبين الدكتور عبد الكريم درويش والدكتور ليلى تكلا اعتبارات يلزم توافرها في هدف الخطة:

أ- أن يكون الهدف مشروعاً أي متفق مع الاتجاهات العامة وقيم المجتمع.

ب- أن يكون مقبولاً لدى العاملين بالمنظمة وأن يتلاءم مع أهدافها الشخصية لضمان تعاونهم في التنفيذ

ج- أن يكون واضحاً ومعلوماً لدى العاملين في كل مستويات التنظيم.

د- أن يكون واقعياً لا خيالياً، أي من الممكن تحقيقه بالنظر للإمكانيات الموجودة.

هـ- أن تكون قابلة للقياس وليست مجرد مواصفات عامة.

و- أن تكون مرتبطة بأهداف الجمهور التي تسعى المنظمة العامة لتحقيقها.

(2) د. عصام الدين أمين أبو علفة، إدارة المنظمات العامة، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، الإسكندرية 2002، ص151-152.

2- توفير فرص العمل لكل قادر على العمل وتحقيق الاستقرار والنمو للقوى العامة.

3- زيادة الأجور والمرتبات بما يتلاءم مع مستويات ارتفاع الأسعار.

4- زيادة معدلات نمو الدخل القومي.

5- ملاحقة التطور التكنولوجي في كافة المجالات.

6- تحقيق الأمن والأمان الداخلي والخارجي والرعاية الاجتماعية للمواطنين.

7- إقامة علاقات اقتصادية واجتماعية وسياسية متوازنة مع جميع الدول والتكتلات السياسية والعمالية مع المنظمات الدولية المختلفة.

ويتم تحديد الأهداف القومية وأهداف المنظمات الحكومية في ضوء فلسفة النظام وقد تترجم هذه الأهداف في شكل خطط خمسية أو عشرية سب مدة الخطة، ويجب أن يكون هناك تكاملاً بين الأهداف والخطط الفرعي حيث إن التخطيط مهمة المدير (أو الإداري) في المستويات الإدارية المختلفة (عليا، ووسطى، ودنيا، أو مباشرة). والتخطيط عملية مشتركة لا تنفصل عن كل مستويات الإدارة (قومية، إقليمية، منظمات، مستويات إدارية داخل المنظمة).

ويتم ترجمة الأهداف إلى خطة رئيسية وخطط فرعية، ويتم التخطيط على كافة المستويات الإدارية حيث تختلف الخطة باختلاف المستوى الإداري من حيث الفترة الزمنية ودرجة التفصيل، وتتعلق وظيفة التخطيط بتحديد الأهداف والخطط والسياسات والنتائج المتوقعة.

المزايا التي يوفرها تحديد الأهداف:

يترتب على تحديد الأهداف العديد من المزايا، لعل أبرزها ما يلي:

أ- تعمل الأهداف كمرشد ودليل لكافة الجهود الفردية والجماعية، حيث تحدد الاتجاه والمسار الذي يجب أن تسلكه هذه الجهود.

ب- تضفي الأهداف الشرعية على القرارات المتخذة للتنفيذ، وتوفر للعاملين أساس الدفاع عن تصرفاتهم طالما هي في اتجاه تحقيق الأهداف.

ج- يشتق من الأهداف المعايير التي تستخدم كمقياس لنتائج الأداء، ومن ثم فهي تيسير مهام فعاليات الرقابة.

د- تؤثر الأهداف على عملية اختيار نمط البناء التنظيمي المناسب الأخذ به، وأيضاً الممارسات الإدارية الملائمة لتحقيقها.

هـ- تحدد الأهداف كمية ونوعية المعلومات المطلوبة.

مزايا التخطيط[1]:

يجب أن يتعرف كل فرد داخل التنظيم على الخطة المعدة، وعلى الأهداف العامة وعلى السياسات لكي تساعدنا على تنفيذ الخطة بسهولة. ولا يمكن للأفراد المسئولين عن تنفيذ المهام الموكولة إليهم أن يباشروا أعمالهم إلا إذا فهموا ما يتوقع التنظيم أن يحققه.

---

(1) د. محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 259.

يمكن تلخيص مزايا التخطيط في الآتي:

1- نظراً لزيادة المشاكل والتعقيدات التي يصادفها التنظيم، يحتاج إلى التخطيط بشكل واضح الذي يعتمد على التنبؤ الدقيق وذلك بقصد تخفيض الأخطاء والمشاكل التي قد يقع فيها المشروع.

2- يساعد التخطيط على التخلص من أسباب المشاكل والتأكيد على الأهداف البعيدة.

3- عن طريق التخطيط يمكن تخطيط الاحتياجات المالية بحيث يتمكن التنظيم من مقابلة التزاماته ويضمن عدم الوقوع في العسر المالي.

4- يزيدا لتخطيط الشعور بالأمان ويؤكد الاستقرار وبذلك لا تربط حياة التنظيم بحفنة من المديرين أو الرؤساء وذلك لأن الخطة ممدة والطريق ممهد.

5- يمكن التنبؤ بالاحتياجات البعيدة من حيث العمال، الأموال، المواد، وبالتالي الحصول عليها في الوقت المناسب وبالسعر المناسب وبالشروط المناسبة.

6- تساعد الخطط والبرامج على إعداد أهداف محددة للمستقبل وإقامة معايير ومقاييس لتقييم النتائج والقضاء على الانحرافات.

والتخطيط السليم هو ما هو إلا جدولة لاستغلال جهود القوى العاملة، الأموال المستثمرة، الآلات والتجهيزات لبلوغ أهداف محددة في مواعيد مقررة.

عوامل نجاح التخطيط[1]:

سبق أن ذكرنا أن التخطيط أنما يعني التدبير لمواجهة المستقبل لتحقيق الأهداف المعينة، فهو إذن ليس غاية في ذاته وإنما وسيلة لتحقيق غاية. ونضيف أن نجاح التخطيط يتوقف على عدة عوامل، نستطيع إيجازها فيما يلي:

أولاً: صحة البيانات والإحصائيات:

يعتمد التخطيط على مجموعة من الافتراضات، وهذه الافتراضات أنما تبنى على أساس مجموعة من البيانات والإحصائيات، ولذلك يجب حتى تصبح الافتراضات واقعية وقابلة للتنفيذ أن تكون الإحصائيات والبيانات صحيحة ودقيقة وصادقة ومعبرة عن الواقع الموجود. إذ لا يجب أن تبنى الخطة على نوع من أنواع التنبؤ العشوائي غير المستند إلى الحقائق الموضوعية.

ومن الطبيعي حتى نضمن صحة هذه البيانات والإحصائيات ودقتها أن يتوافر لدينا جهاز أحصائي متخصص وقوي يقوم بتزويد القائمين على وضع الخطط بأحدث ما تشير إليه الإحصائيات والبيانات من معلومات.

ومن الجدير بالذكر أن أنوه في هذا المقام إلى أن هناك ظاهرة غير صحية قد انتشرت في أجهزة الإدارة العامة عندنا. ذلك أن كثير من الرؤساء التنفيذيين يعمدون إلى حجب كل ما عندهم من بيانات ومعلومات عن الإدارات المختصة بالتخطيط أو إذا قدموا بعضها فلا يقدمون سوى القديم وغير الصحيح منها، اعتقاداً منهم أنه في حالة تقديم البيانات والمعلومات الحقيقية المعبرة عن الواقع. فإن أجهزة الرقابة في الدولة سوف تستخدمها كسيوف تسلط على رقابهم.

---

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 106 وما بعدها.

ثانياً: كفاءة الجهاز الإداري الذي يقوم على تنفيذ الخطة:

قد تكون أهداف الخطة محددة، ومن الممكن تحقيقها، أي قابلة للتنفيذ. وتملك الدولة الوسائل المادية ولكنها لا تملك جهازاً إدارياً قوياً لتنفيذ الخطة.

لذلك يكون من الضروري العناية قدر الطاقة بالعنصر البشري للمنظمة التي يقع عليها عبء تنفيذ الخطة، وأعداد هذا العنصر البشري أعداداً علمياً وفنياً.

والذي يجب ملاحظته في هذا الشأن أن المشروعات التي تنشئها الدولة في الوقت الحاضر أنما تتسم غالبيتها بطابع فني ملموس، الأمر الذي يستدعي عدد كبير الفنيين لإنجازها. ولذلك يجب أن يضع القائمون على التخطيط في اعتبارهم مدى توافر عدد هؤلاء الفنيين في الدولة. وإذا كان هناك ثمة نقص فإن على هؤلاء، المختصين أما العمل على إعداد القدر اللازم منهم – وهذا يقتضي بالطبع مرور مدة زمنية معينة – وأما الاستعانة بالخبراء الأجانب في هذا الشأن.

ثالثاً: المشاركة في وضع وأعداد الخطة:

لا ينبغي أن تنفرد هيئة معينة أو سلطة عليا واحدة بأعداد وضع الخطة، وأنما يجب أن تشارك كل المنظمات في الدولة في أعداد ووضع ومناقشة الخطة، إذ تؤدي المشاركة في هذا الشأن إلى الإحساس بالمسئولية عند تنفيذ الخطة. فالقائد أو المدير يكون أكثر قبولاً واستعداد لتنفيذ الخطة إذا كان قد شارك في أعداد الجزء الذي يقوم على تنفيذه، كما أن مشاركته في هذا الشأن تجعله أكثر إدراكاً لهدف الخطة وأكثر فهما له، ومن ثم لا يستطيع المدير الإفلات دون عقاب من المسئولية إذا لم تتطابق النتائج المتوقعة مع النتائج الفعلية، وتتم هذه المشاركة عن طريق تقديم الاقتراحات إلى السلطات المختصة أصلاً بوضع الخطة، أو دعوة كل مسئول عن قطاع معين يشرف عليه إلى أعداد الجزء من الخطة فيما يتعلق بهذا القطاع أو إنشاء جهاز أو لجان فرعية للتخطيط في مختلف الأقسام.

أن ثمة حقيقة أساسية لا يقبل النزاع أو الجدل حولها وهي أن إغفال الجانب الإنساني الخاص باشتراك إعفاء المنظمة في رسم الصورة العامة للخطة سوف يؤدي في غالب الأحيان إلى عجز أو قصور في التنفيذ وتصاب الخطة ي النهاية بالعقم والجمود.

رابعاً: مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ:

من الثابت أن من أهم عوامل نجاح التخطيط أن يتم على أساس مركزي بينما يكون تنفيذها لا مركزي. فلا ريب أن قيام سلطة عليا بوضع وإقرار الخطة في صورتها النهائية يؤدي إلى حسن الاستفادة من مختلف الموارد المتاحة في الدولة وكذلك حسن توزيع المشروعات على المناطق المختلفة.

ولا يتعارض مبدأ المركزية في التخطيط مع مبدأ وجوب المشاركة في أعداد ووضع الخطة. ذلك أن مركزية التخطيط لا تعني المركزية المطلقة في أعداد الخطة، وأنما المفروض، أن يبدأ الأعداد من أسفل صاعداً إلى أعلى، وعند القمة تتبلور جميع المشروعات في صورة خطة عامة تصير مركزية وملزمة بالقانون الصادر بها، ثم تتجه الخطة مرة ثانية متجهة إلى أسفل في مرحلة التنفيذ. وهذا هو المفهوم السليم لفكرة مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ.

خامساً: نشر الوعي التخطيطي:

أن مهمة التخطيط باعتباره أسلوباً لمواجهة المستقبل ليس مهمة أجهزة الدولة وحدها. وأنما هي مهمة يجب أن يسهم فيها كل مواطن، ومن ثم فإنه يلزم لنجاح التخطيط نشر الوعي التخطيطي لدى

كافة المواطنين فضلاً عن نشره لدى العمال في أجهزة الإدارة العامة، وذلك حتى يشعر كل مواطن وكل عامل بأهمية الخطة وأهدافها ومدى دوره في تحقيق هذه الأهداف.

ونشر الوعي التخطيطي يستلزم بطبيعة الحال وجود أجهزة نشطة للقيام بعملية الوعي والتوجيه، ويكون ذلك عن طريق الندوات والصحف ووسائل الإعلام المختلفة كالإذاعة السمعية المرئية كالتليفزيون والإذاعة غير المرئية كالمذياع.

المحتويات الرئيسية للخطة[1]:

هناك عدة مصطلحات مصاحبة لعملية التخطيط وتظهر بالخطط مثل الغايات، الأهداف، الاستراتيجيات، البرامج، الإجراءات...إلخ. وبالرغم من اختلاف الكتاب حول تفسير بعض منها وتحديد علاقته بالمفاهيم الأخرى، فإنه يمكن توضيحها ببساطة، آخذين في الحسبان أن العبرة أساساً بالمفهوم والاتفاق عليه بواسطة القائمين على استخدامه وتطبيقه وفيما يلي توضيح لأهم هذه المصطلحات:

1- الاستراتيجية:

وهي توجيه للأنشطة الحكومية، ولذلك فهي تشمل على الغرض والرسالة والأهداف. وليس هناك اتفاق بين الكتاب حول مفهوم هذه المصطلحات العلمية. فهناك البعض ممن لا يميز بين الأهداف بين الأهداف والأغراض، على سبيل المثال. ويعبر عن الاستراتيجية عادة بعبارات موجزة يطلق عليها البعض الرسالة الاستراتيجية والتي تعكس وتبين باختصار الغرض من وجود المنظمة وما يميزها عن غيرها وأهدافها والأساليب أو التكتيكات أو البرامج الرئيسية التي ستعتمد عليها لتحقيق هذه الأهداف.

2- الغرض.

لكل منظمة غرض من وجودها ففي الاقتصاد الحر مثلاً يكون الغرض من وجودا لمنظمة الإنتاجية الخاصة الحصول على أرباح عن طريق إنتاج سلع وخدمات في حدود القيود التي يفرضها المجتمع ونظامه.

وبالنسبة للدولة فالغرض من وجودها رعاية المواطنين وحفظ الأمن والاستقرار. أن هذا الغرض العام يعتبر الإطار التي يتحدد وفق له أغراض الأجهزة المختلفة التابعة للدولة. فقطاع الصحة يتوقع أن يكون الغرض منه الرعاية الصحية، والجيش يكون غرضه الدفاع عن الدولة وهكذا...

3- الرسالة المميزة:

الرسالة بالنسبة للمنظمة هي معنى عام ومتسع وتعني تمييز المنطقة عن غيرها. فماذا كان غرض المنظمة مثلاً تحقيق الربح عن طريق إنتاج معين أو مميز من السلع والخدمات، فقد تكون رسالتها إنتاج متميز من السلع والخدمات.

وبالنسبة للدولة فهي تحدد الرسالة الخاصة بها في ضوء ظروفها وتاريخها. فإذا كان الغرض رعاية المواطنين فقد تكون الرسالة أفضل أنواع الرعاية التي يمكن أن تقدمها الدول المماثلة أو الدول في نفس المستوى.

---

(1) د. السيد ناجي، الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 50 وما بعدها.

4- الأهداف:

تمثل الأهداف النهايات التي يجب الوصول إليها لتحقيق رسالة المنظمة. ولذلك فالأهداف عبارة عن تحديد دقيق وتفصيلي للرسالة التي تسعى إليها المنظمة.

فإذا كان غرض تنظيم الدولة رعاية المواطنين، ورسالتها هي أن تتميز هذه الرعاية عن الرعاية التي تحققها الدولة المماثلة، فقد تتحدد الأهداف على أساس مضاعفة الدخل القومي ومضاعفة متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي مثلاً.

5- البرامج:

يغطي البرنامج مجموعة من الأنشطة تعتبر في حد ذاتها أساليب أو تكتيكات ويحدد البرنامج ثلاثة أشياء وهي:

أ- الخطوات الرئيسية لتحقيق الأهداف.

ب- الجهات المسئولة عن كل خطوة.

ج- التوقيت الزمني لأداء كل خطوة واكتمال الخطوات.

والبرامج قد تكون ضخمة وتشمل أنشطة هائلة وقد تكون بسيطة تتعلق بمجموعة من الأهداف والأنشطة المحدودة. ومن أمثلة ذلك برامج تنمية القادة الإداريين في مصر وهي برامج تدريبية تشمل العاملين في مستويات الإدارة العليا بالأنشطة الحكومية، ونظراً لأنها تغطي مجالات متعددة وتحتاج لوقتاً طويلاً للتنفيذ فهي برامج ضخمة. مثال آخر برنامج تعمير مدن القناة خلال فترة معينة. وقد يكون البرنامج محدوداً نسبياً مثل برنامج استمال الإصلاحات اللازمة بالمدارس بإحدى المحافظات.

والبرنامج يرسم خط سير تنفيذ التكتيك أو الأسلوب، فمثلاً عندما يكون هناك هدف بعيد المدى وهو أن تمثل السياحة في مصر المصدر الرئيسي للدخل وبحيث يكون مساهمتها 60% من الدخل القومي وتشرع الدولة في التنمية السياحية التي تتطلب التطرق إلى تطوير مجالات متعددة منها تعمير بعض الشواطئ وتزويد مناطقها بالبنية الأساسية. ومن ثم يعتبر تعمير منطقة معينة أسلوب أو تكتيك مرحلي يحتاج إلى برنامج تفصيلي للتنفيذ بين حجم العمل والمراحل والتوقيت الزمني والتكاليف. ويجب أن يتكامل هذا البرنامج مع البرامج الأخرى المخططة لأساليب أخرى وبحيث تؤدي هذه البرامج أو الخطط الفرعية بعد فترة زمنية معينة إلى تحقيق الهدف الأساسي. ولعل هذا المثال يوضح العلاقة بين الهدف والأسلوب والبرنامج وذلك في ضوء الاستراتيجية التي تعكس الأهداف والأساليب بشكل عام دون الدخول في التفاصيل التي تشملها البرامج أو الخطط التفصيلية.

6- المشروعات:

يمكن النظر إلى المشروع على أنه جزء محدد من خطة أو برنامج ويتعلق بعمل معين أو مجموعة محدودة من أوجه النشاط.

فمثلاً قد يشمل برنامج تنمية إحدى القرى اقتصادياً واجتماعياً عدة مشروعات، (مع ملاحظة أن بعض البرامج الضخمة يتم تجزئتها إلى برامج فرعية وكل برنامج فرعي إلى عدة مشروعات). من أمثلة هذه المشروعات، مشروع إدخال المياه العذبة لقرية معينة، مشروع إنارة قرية، مشروع إنشاء نادي اجتمعي...إلخ.

7- الميزانيات التقديرية:

الميزانيات التقديرية عبارة عن قوائم رقمية تحدد الموارد اللازمة للقيام بالأنشطة اللازمة والدخل المتوقع منها أن وجد. والميزانيات التقديرية عبارة عن عملية تخطيطية ورقابية فيمن ناحية يتم تحديد الموارد المالية و تخصيصها في ضوء الأهداف المعروضة، ومن ناحية أخرى تستخدم كوسيلة لمراقبة الإنفاق (أو الإيرادات المصروفات).

8- السياسات:

السياسة عبارة عن إطار عام وتوجيهات عامة ترشد عملية اتخاذ القرارات وبعض السياسات تتعلق بقرارات عادية أو إطار عام. ومن أمثلة السياسات الأولى تلك المتعلقة بالأمن والدفاع فهي سياسات تستمد خطورتها وأهميتها من خطورة القرارات التي تتخذ من إطارها. على العكس هناك السياسات المتعلقة بالترقية والنقل للموظفين الحكوميين وهي أقل خطورة من الأولى ولكنها بالطبع هامة أيضاً. ومن أمثلة هذه السياسات مثلاً أن يعتمد على شغل الوظائف القيادية على الترقية من الداخل أي لا يجب تعيين موظفاً من خارج المنظمة لهذه الوظائف وهناك إرشاد لأهمية إعداد القادة من الداخل لشغل هذه الوظائف دون الدخول في التفاصيل عن كيفية تنفيذ ذلك.

9- الإجراءات:

لتنفيذ البرامج والسياسات يحتاج الأمر إلى وجود مجموعة من الإرشادات التفصيلية، تسمى بالإجراءات النمطية أو الطرق النمطية. فمثلاً قد يكون الهدف سرعة البت في طلبات الجمهور، وبالنسبة لوزارة الداخلية تضع سياساتها وأهدافها المتعلقة بهذا، ففي مجال الجوازات قد يكون الهدف سرعة استخراج جوازات السفر الجديدة وذلك خلال يومين من تاريخ تقديم الطلب وتوضع الإجراءات اللازمة لتنفيذ هذه السياسة مثل استلام الطلب والمستندات المرفقة، التأكد من اكتمالها وعدم نقص مستند، تسجيل الطلب إعطاء رقم للطالب وتحديد تاريخ التسليم...إلخ. إلى أن يتم استخراج جواز السفر في خلال لمدة المحددة. ويعني ذلك أن الإجراءات عبارة عن الخطوات النمطية أو النموذجية لأداء أو تنفيذ عملية معينة.

10- القواعد:

القاعدة عبارة عن عمل أو تصرف محدد يتخذ أو لا يتخذ في موقف معين، وبالتالي فالقاعدة لا تمثل إرشاد أو توجيه من أجل التفكير في اتخاذ القرارات، بل تحل محل هذا التفكير، فحينما يحدث موقف معين فالقاعدة تحدد العمل الواجب أتباعه أو التصرف الواجب اتخاذه. وحرية الفرد تتمثل في تطبيق أو عدم تطبيق القاعدة حسب الموقف، أي التأكد من أن الموقف حدث بالفعل، لتطبيق القاعدة، مع وجود مرونة في تطبيق بعض القواعد بالطبع، فمثلاً إذا تحددت مواعيد انصراف الموظفين الساعة الثانية بعد الظهر في إحدى المصالح الحكومية فقد يسمح رئيس المصلحة بانصرافهم قبل ذلك إذا حدثت ظروف معينة استثنائية للموظفين مثلاً يوم رياضي تنظمه المصلحة ويبدأ الساعة الثالثة فيسمح للموظفين بالانصراف قبل الموعد الرسمي للاستعداد لحضور اليوم الرياضي في المكان المحدد.

ولكن هناك قواعد لا تقبل المرونة ويجب تنفيذها ويرتبط بها درجة من العقاب يتم توقيعها على مخالف القاعدة مهما كان الأمر. وهنا يظهر اختلاف هام بين القاعدة والإجراء حيث أنه قد يتم التجاوز عن القيام ببعض الإجراءات لمصلحة العمل وبالذات إذا كانت هناك بدائل لها وتتمتع بدرجة عالية من

المرونة، أما القاعدة غير المرنة فلا يجب تجاوزها مطلقاً أو التفكير في ذلك. ولذلك يقال أن التصرف هنا وفقاً للقاعدة لا يقبل التفكير.

والمصطلحات السابقة تستخدم جميعها في عملية التخطيط وتنفيذ الخطط ومتابعتها، فهناك غاية تسعى إليها الدولة وتحدد لها استراتيجية معينة أو موقف معين تريد أن تكون عليه خلال فترة معينة، فمثلاً أن تكون في عداد الدول المتقدمة خلال عشر سنوات. وتحدد أهداف طويلة وقصيرة الأجل التي تسعى الدولة إلى تحقيقها في ضوء الاستراتيجية الموضوعة، فقد تكون الأهداف مضاعفة متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي – القضاء على الأمية...إلخ. ثم يتم وضع الخطط التي تضمن استخدام الموارد بالكيفية التي تتحقق معها هذه الأهداف، ويتم أيضاً تجزئة الخطة إلى خطط فرعية لقطاعات الدولة وأجهزتها، ولكل خطة فرعية يتم وضع البرامج التفصيلية اللازم تنفيذها بما تشمله من مشروعات، وتترجم الخطط والبرامج في صورة تقديرات رقمية تظهرها الموازنات التخطيطية أو التقديرية، ويتم التنفيذ وفقاً للسياسات، والتي تحدد كل منها إطاراً عاماً لاتخاذ القرارات، كما ينظم عملية التنفيذ أيضاً ويحقق لها الضبط المطلوب الإجراءات والقواعد الموضوعة.

طرق تصنيف الخطط:

بالرغم من أن التخطيط يعتبر وظيفة كل مدير، إلا أنه قد يأخذ عدة أشكال من الناحية العملية لعدة أسباب:

1- هناك اختلافات بين المنظمات واختلافات بين أهدافها، وبالتالي فإن طريقة التخطيط التي تعتبر مناسبة لإحداها قد لا تعتبر كذلك لمنظمة أخرى.
2- بالنسبة للمنظمة الواحدة فهناك حاجة إلى خطط مختلفة وأنواع مختلفة من التخطيط باختلاف الأوقات، أو الفترات الزمنية.
3- هناك اختلاف بين المديرين من حيث أسلوبهم في التخطيط، وعلى مستوى الدولة فإن التخطيط يتأثر بفلسفة الدولة وسياستها، فالتخطيط الاقتصادي الاجتماعي في الدول لاشتراكية يختلف عنه في الدول الرأسمالية، كما أن التخطيط في الدول النامية يتأثر بسياساتها وفلسفتها في النمو. وكذلك فإن التخطيط في الدول المتقدمة يتأثر بفلسفتها وطريقتها في التقدم.

ويمكن استعراض أنواع الخطط والتخطيط من خمس زوايا كالآتي:

أولاً: من حيث الوقت أو المدة:

هناك الخطط قصيرة المدى والخطط متوسطة المدى وأخيراً تلك طويل المدى وليس هناك اتفاق حول المدة الزمنية التي تغطيها كل خطة من الخطط السابقة، فالبعض يرى أن الخطة قصيرة المدى عادة ما تغطي فترة زمنية وقدرها سنة، وتغطي الخطة طويلة المدى خمسة سنوات أو أكثر وتتراوح مدة الخطة متوسطة المدى ما بين 2 إلى أقل من خمسة سنوات، بينما يرى البعض الآخر أن سنة، 5 سنوات، 10 سنوات هي مدد كل من التخطيط قصيرة الأجل، متوسط الأجل وطويل الأجل على التوالي.

وكلما زادت مدة الخطة كلما أخذت تقديراتها صفة العمومية وركزت على الإجماليات، ويرجع ذلك إلى صعوبة التوقع لفترة طويلة والتأكد من دقة التوقعات. ولهذا أيضاً فدرجة التأكد من تقديرات الخطة قصيرة المدى تكون أعلى من درجة التأكد لتقديرات الخطة طويلة المدى.

والجدير بالذكر أن هناك خططاً لا نهائية المدة تفترض استمرار المنظمة إلى ما لا نهاية.

ثانياً: من حيث موضوع الخطة:

هناك خطط لكل من الإنتاج، التسويق، التمويل، البحوث، والعمالة مثلاً بالنسبة للمنشأة الصناعية. وبالنسبة للدولة يرد نفس التقسيم تقريباً فهناك خطة مالية، خطة للقوى العاملة خطة إنتاج... إلخ، ويمكن القول أيضاً أن هناك التخطيط الإداري، التخطيط الاجتماعي، تخطيط المدن، التخطيط السكاني، التخطيط الإعلامي...إلخ.

ثالثاً: من حيث التقسيمات التنظيمية:

بالنسبة للمنظمة العادية هناك خطة إجمالية للمنظمة كالخطة العامة لجامعة القاهرة، الخطة العامة لشركة الحديد والصلب والخطة العامة لبنك مصر. وبالنسبة للدولة هناك الخطة القومية، وهناك خطط للمستويات لتنظيمية داخل المنظمة فداخل جامعة القاهرة هناك خطط الكليات وداخل الكلية هناك خطط الإدارات الرئيسية وخطط الأقسام (ويلاحظ أن خطط الإدارات الرئيسية هي عبارة عن خط الأنشطة أو التقسيم حسب موضوع الخطة، ويوضح هذا التداخل بين أنواع تصنيفات الخطط). نفس الأمر بالنسبة للدولة أيضاً، فهناك خطط المستويات التنظيمية الأخرى مثل مستوى الوزارات المسئولة عن قطاعات النشاط ومستوى المحليات.

وبالطبع فهناك الخطة الرئيسية العامة للدولة تكون أعقد وأصعب في أعدادها من خطة القطاع أو خطة وزارة من الوزارات وخطة الوزارة تكون أصعب في أعدادها وأبعادها من خطط الأجهزة المكونة للوزارة وهكذا.

ولعل هذا النوع من التقسيمات هو الذي يهمنا في هذا المجال حيث أن هناك مستويان من التخطيط بالنسبة للإدارة العامة وهما التخطيط القومي، والذي يتم على مستوى الدولة بغرض التنمية الاقتصادية والاجتماعية للشعب، والتخطيط الإداري الذي تقوم به الوحدات التنظيمية التابعة للحكومة، وبالطبع فإن التقسيمات الأخرى تتداخل هنا، فهناك خطة قومية طويلة المدى أخرى قصيرة المدى مثلاً.

رابعاً: من حيث خصائص الخطة:

ولعل هذا النوع من التصنيف هو أصعب الأنواع، حيث يظهر تأثير المنظمة ودور المدير في إعداد الخطة، وفي تحديد نوع التخطيط الذي يتم وخصائصه. فمثلاً هناك الخطط البسيطة والخطط المركبة – الخطط المكتوبة والخطط غير المكتوبة – الخطط السرية والخطط العلنية – الخطط الرشيدة والخطط غير الرشيدة – الخطط الرسمية والخطط غير الرسمية – الخطط الاستراتيجية والخطط التكتيكية – الخطط المرنة والخطط غير المرنة – والخطط سهلة التطبيق والخطط صعبة التطبيق.

وينطبق ذل على خطة الدولة وخططها الفرعية إلى حد بعيد.

خامساً: من حيث عناصر الخطة:

هناك بعض المصطلحات المستخدمة والتي تطلق على كثير من الخطط مثل: الميزانيات التقديرية، البرامج، القواعد، الإجراءات، والسياسات والاستراتيجيات. وفي حقيقة الأمر فإن هذه النواحي مرتبطة بعملية التخطيط وتعتبر من محتويات الخطة وتنفيذ الخطط ما سبقت الإشارة.

ويمثل الجدول التالي تلخيصاً لأنواع الخطط حسب التقسيمات التي أوردناها.

وفي حقيقة الأمر لا تعتبر الطرق السابقة في تقسيم الخطط متعارضة بل أنها متكاملة حيث يمكن النظر إلى أي خطة من زاوية أي طريقة أو تقسيم. فمثلاً هناك الخطة قصيرة الأجل (المدة) – التي تخص المنظمة (التقسيم التنظيمي) – المكتوبة (الخصائص).

طرق تقسيم الخطط[1]

أنواع الخطط من حيث				
الخطة	موضوع الخطة	التقسيم التنظيمي	خصائص الخطة	عناصر الخطة
قصيرة	الإنتاج	المنظمة (الدولة)	معقدة/ بسيطة	الاستراتيجية
متوسطة	البحوث	الإدارات الرئيسية	شاملة/ محدودة	الأهداف
طويلة	المنتجات الجديدة	الأقسام	هامة جداً/ عادية	البرامج
لا نهائية المدة	التمويل		كمية/ كيفية	السياسات
	التسويق		استراتيجية/ تكتيكية	الإجراءات
	القوى العاملة		سرية/ عامة	القواعد
	الإمكانيات		مكتوبة/ غير مكتوبة	الميزانية التقديرية
			سهلة التطبيق/ صعبة	
			رشيدة/ غير رشيدة	
			مرنة/ غير مرنة	
			اقتصادية/ مكلفة	

مراحل عملية التخطيط[2]:

تمر عملية التخطيط في عدد من المراحل المتسلسلة والمترابطة نلخصها فيما يلي:

أولاً: مرحلة إعداد الخطة

تعتبر عملية إعداد الخطة مرحلة حساسة وتتطلب درجة عالية من الدقة والموازنة بين الإرادة والتوجهات السياسية في الدولة وحاجات السكان من جهة والإمكانيات المتاحة من جهة أخرى حتى يتم إعداد خطة مقبولة من جميع الأطراف وقابلة للتنفيذ.

تبدأ مرحلة إعداد الخطة بدراسة وتحليل الوضع القائم والتنبؤ بماذا يمكن أن يصبح عليه الحال في المستقبل، ومن ثم تأتي الخطوة الثانية والتي تتمثل في تحديد ماذا نريد أن نغير أو نطور وسنحاول فيما يلي التعرض على خطوات هذه المرحلة بالتفصيل.

تشمل هذه المرحلة عدداً من الإدارات أو مراحل العمل الفرعية وأهمها:

أ- الدراسات الأولية (دراسات تقييم الوضع الراهن ودراسات الجدوى الاقتصادية):

تشكل دراسات الوضع الراهن بجوانبه المختلفة وتقييم هذه الجوانب خطوة أساسية قبل البدء في عملية التخطيط وذلك من أجل التأكد بشكل نهائي ويقين من الجدوى الاقتصادية والاجتماعية لعملية التنمية، وضمان أن مكاسب وعائدات هذه العملية ستكون بالضرورة أكبر من تكاليفها.

---

(1) د.عثمان محمد غنيم، التخطيط، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2001.

(2) د. عثمان محمد غنيم، التخطيط، مرجع سبق ذكره، ص 57 وما بعدها.

تنفذ دراسة التقييم أو الجدوى على المستوى الوطني أو الإقليمي أو المحلي أو حتى على مستوى المشروع. ويتم فيها حصر الموارد الطبيعية والبشرية المتاحة والكامنة وسبل استغلالها وتوظيفها ورصدها بشكل أمثل، وكذلك يجري تحديد الكلفة الاقتصادية والاجتماعية لعملية التنمية مقارنة بالعائدات المتوقعة وعندئذ يمكن معرفة ما إذا كانت الكلفة أعلى من العائد أم لا.

وعلى مستوى المشاريع، فإن دراسة الجدوى الأولية لابد أن تكون أكثر دقة وتفصيلاً بحيث يتم تحليل الكلفة والعائدات للبدائل أيضاً، كذلك يتم تحديد أنواع ومستويات التنمية المختلفة في الإقليم الذي يقع فيه المشروع. وإذا ما قدرت دراسات الجدوى والتقييم الأولية أن لتنمية على مستوى القطر أو الإقليم أو المشروع ذات جدوى، عندئذ ننتقل إلى تحديد أبعاد الخطة.

أبعاد الخطة:

يعني تحديد أبعاد الخطة أن تحدد الخطوط العامة للتنمية بدقة ووضوح بحيث تعرف بالضبط ما هي النتائج المطلوبة والمرغوبة والمخرجات المتوقعة للمشروع، وما هي النشاطات المطلوب تنفيذها لتحقيق هذه المخرجات.

يتم في مثل هذه المرحلة وصف دقق لأعضاء فريق العمل والتخصصات المطلوبة لتنفيذ وإعداد خطة التنمية أو المشروع، وكذلك يتم تحديد الوقت اللازم لتنفيذ الخطة وإذا ما تم تكيف بيت خبرة بعمل مثل هذه الدراسات، فإنه لابد من اختيار أشخاص للعمل مع الفريق لهم دراية ومعرفة بالمنطقة، كذلك يتم تعيين رئيس لفريق العمل يكون مسئولاً عن الفريق وعن اتصالاته، وتقوم الحكومة في هذه الحالة بتحديد مكتب ارتباط وذلك بهدف التنسيق مع الجهات الحكومية الأخرى ومؤسسات القطاع الخاص بشأن إعداد وتنفيذ الخطة أو المشروع.

وأحياناً. وفي حالة بعض المشاريع الحكومية يتم تشكيل لجنة توجيهية تكون مسئولة عن التنسيق مع الجهات الحكومية والهيئات الخاصة، وتلتقي هذه اللجنة مع أعضاء فريق التخطيط باستمرار وبشكل دوري من أجل مراجعة العمل في المشروع وتوجيه فريق العمل وتزويدهم بالخبرات والاستشارات. كذلك يتم إعداد برنامج عمل زمني لإعداد وتنفيذ الدراسة وبالتالي لابد من ترتيب خطوات تنفيذ النشاطات بشكل منطق ومرحلي متسلسل، بالإضافة لبرنامج عمل للأعضاء المشاركين في تنفيذ كل نشاط من نشاطات البرنامج أو المشروع، كما يوضح بالشكل التالي:

مثال لبرنامج عمل وجدول زمني لمرحلة إعداد الخطة

النشاط الرئيسي	النشاطات الفرعية	الأشهر											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1- الدراسات الأولية	- دراسات تقييم الوضع الراهن - دراسات الجدوى الاقتصادية												
2- إعداد الخطة	- تحديد فريق التخطي - تحديد المشاكل والحاجات - تحديد الأهداف - تحديد السياسات والسياسات البديلة - تحديد إجراءات التنفيذ - تحديد البرامج والمشاريع - تحديد الموازنات												

بعد زيارة منطقة المشروع ومناقشة نشاطاته مع المجموعات المستهدفة والجهات ذات العلاقة وبعد دراسة وتقييم الوضع القائم ي منطقة المشروع يقوم مدير المشروع بإعداد التقرير الأولي والذي يتضمن برنامج مل المشروع التفصيلي وأي معلومات أخرى. وعادة ما يشتمل التقرير الأولي على التوصيات الأولية من أجل مراجعتها من قبل الحكومة واللجنة التوجيهية.

يتم في مرحلة لاحقة إعداد التقرير التمهيدي والذي يضمن المخرجات الأساسية للمشروع مثل: الخطة الوطنية أو الإقليمية، وبعد قبول توصيات التقرير التمهيدي، يقوم فريق العمل بإعداد التقرير التمهيدي النهائي لكي تراجعه اللجنة التوجيهية، ومن ثم يصار لإعداد التقرير النهائي.

إن التقارير أعلاه لابد أن تتضمن جميع نتائج المسح وتحليلها والتوصيات التي تم التوصل إليها وأسباب تبني هذه التوصيات بشكل تفصيلي. وترتب هذه التقارير بطريقة تعكس تسلسل مراحل وخطوات عملية الإعداد، لذلك تأخذ هذه التقارير غالباً نفس الترتيب. وأحياناً يضاف إلى هذه التقارير تقرير تلخيص خصوصاً إذا ما كان التقرير النهائي طويلاً وكثير التفاصيل، وفي بعض الأحيان يتضمن التقرير النهائي ملخصاً لمحتواه يوضع في بدايته وذلك من أجل تمكين من لا يملكون الوقت الكافي من صناع القرار والقراء من التعرف بإيجاز على المشروع.

ويشمل تحديد أبعاد الخطة على:

أ- تحديد المشكلات المحورية أو الرئيسة وتجزئتها إلى مشكلات فرعية.

ب- تحويل المشكلات إلى أهداف ورسم سياسات، وتعتبر عملية تحديد وصياغة الأهداف من أهم الخطوات في عملية التخطيط إذا لم تكن أهمها على الإطلاق نظراً لأنها تشكل الأساس الذي تقوم لهي مراحل عملية التخطيط اللاحقة، وعادة يجري عمل مصفوفة تحليل الأهداف للتأكد من توافق الأهداف مع بعضها البعض وعدم تناقضها، وكذلك تساهم هذه المصفوفة في ترتيب الأهداف حسب أولوية تنفيذها.

والأهداف تشكل رسم موضوعي لما سيكون عليه الحال ووضع العمل في المستقبل، لذلك لابد لتحقيقها من توفر مجموعة شروط أهمها:

- **أن تكون فعالة**: ويعني ذلك أن يكون تحقيقها مجدياً من الناحية الاقتصادية، والفاعلية تعني أهداف تحقق أعظم منفعة اقتصادية بأقل كلفة، وهنا لابد من الإشارة إلى أن الفاعلية قد تعني أشياء مختلفة لأناس مختلفين ولكنها تبقى بالنسبة للمخطط تعني تحقيق أقصى منفعة اقتصادية.

- **أن تكون عادلة ومقبولة**: لابد أن تكون الأهداف مقبولة وحتى يتحقق ذلك لابد أن تشمل أهدافاً مثل: تحقيق الأمن الغذائي وتوفير فرص عمل جديدة، لذلك يجب وضع عتبة للمستوى المعيشي الذي يجب أن يبلغه السكان المستهدفين أو المجموعة المستهدفة، ومستوى المعيشة هنا يشمل مستويات الدخل والأمن الغذائي والإسكان والخدمات والمرافق...إلخ.

- **أن تكون الأهداف مستدامة**: والهدف المستدام هو الذي يشبع حاجات السكان في الوقت الحاضر وفي نفس الوقت يعمل عل المحافظة على الموارد للأجيال القادمة وهذا يتطلب دمع لعمليتي الإنتاج والمحافظة على الموارد الطبيعية والبيئية، فالإنتاج يحتاجه الناس لذلك لابد أن يشتمل على إجراءات محافظة على البيئة والموارد الطبيعية التي يعتمد عليها الإنتاج وذلك من أجل ضمان استمرار الإنتاج في المستقبل.

- أن تكون مشروعة ومتفقة مع اتجاهات وقيم المجتمع.
- أن تكون واقعية وقابلة للتنفيذ.
- أن تتسم بالمرونة بحيث يمكن تعديلها في الظروف والأوضاع المختلفة.
- قابلة للقياس لتسهيل عملية متابعة تنفيذ وتقييم ذلك بعد نهاية العمل.

ولتسهيل تحقيق الأهداف لابد أن ترتب حسب أهميتها مع مع ضرورة تحديد الفترة الزمنية اللازمة لتحقيق كل هدف. وهذا ما يتحقق من خلال مصفوفة تحليل الأهداف كما ذكرنا آنفاً.

وهنا لابد من الإشارة إلى ضرورة إصدار القوانين والتشريعات الجديدة وتعديل القائم منها بما يتلاءم مع الأهداف المنشودة ويساعد عل تحقيقها.

جمع البيانات والمعلومات اللازمة لعملية التخطيط:

تتم عملية حصر وتحضير البيانات والمعلومات اللازمة من خلال مجموعة من الإجراءات التي أهمها:

أ- تحديد البيانات والمعلومات اللازمة لعملية التخطيط:

تحتاج عملية التخطيط إلى أنواع مختلفة من البيانات والمعلومات الضرورية والأساسية لعملية التخطيط، الجدير بالذكر أن كم ونوع هذه البيانات يختلف باختلاف أنواع التخطيط والغرض منه وكذلك مستواه المكاني وبعده الزمني فالبيانات المطلوبة على مستوى الشركة أو المؤسسة تختلف كماً ونوعاً عن تلك المطلوبة على مستوى الدولة أو الأقاليم أو التجمع السكاني في حالة التخطيط التنموي بأنواعه المختلفة. فالتخطيط التنموي يتطلب دائماً بيانات مختلفة عن جوانب عديد مثل:

- **بيانات اقتصادية:** بيانات مستوى الإنتاج والدخل، مستويات الإنتاجية، حجم الطلب والعوامل المؤثرة فيه، والنشاطات الاقتصادية وكذلك المشكلات الاقتصادية المختلفة... إلخ.
- **بيانات خدمية:** تشمل بيانات عن خدمات البنية التحتية سواء المادي مها أو الاجتماعي أو المؤسسي إلى جانب بيانات عن الخدمات العامة.
- **بيانات اجتماعية وسكانية:** بيانات إعداد السكان ونسب نموهم وحجم الأسرة والعادات والتقاليد ومعدلات المواليد والوفيات والزواج والتراكيب السكانية العمرية والنوعية والمهنية والقوى العاملة...إلخ.

ب- تحديد مصادر البيانات والمعلومات وأساليب جمعها والجهات المسئولة عن ذلك:

فمصادر البيانات قد تكون السجلات والوثائق أو التعدادات والمسوحات أو المقابلات والاستبيانات أو الصور الجوية والفضائية أو العمل الحقلي أو الميداني أو شبكات الاتصال الدولية... إلخ.

أما الجهات المسئولة عن البيانات والمعلومات فمن أمها: مكاتب الإحصاء الوطنية، وكالات التخطيط المركزية، وزارات الدولة المختلفة...إلخ.

ج- تحديد ما هو متوفر ومتاح من هذه البيانات والمعلومات والعمل على تصحيحه واستكماله إذا كان ناقصاً.

د- **إجراء المسوحات الميدانية اللازمة** للاستكمال البيانات والمعلومات الناقصة ويمكن أن تقوم هيئات التخطيط مباشرة بعد تحديد البيانات اللازمة لعملية التخطيط بإجراء مسوحات شاملة لمع هذه البيانات والمعلومات من الميدان مباشرة، خصوصاً إذا كانت البيانات غير متوفرة أو عدم صلاحية

متوفرة منها بسبب ارتفاع نسبة الخطأ فيه. وعادة يتم الاعتماد على ما هو متاح ومتوفر من بيانات. لذلك فإن استعراض ما هو متاح متوفر من البيانات والمعلومات يشكل الخطوة الأولى في عملية جمع وتوفير البيانات. وفي أحيان كثيرة تضطر هيئات التخطيط إلى تعديل وضبط البيانات المتاحة أو بعضها بحيث تصبح صالحة لتحقيق الهدف أو الأهداف المنشودة، ولكن من الضروري جمع بيانات ومعلومات إضافية نظراً لقصور المتاح منها في تحقيق الغرض، إذا ما تبين أن نسبة الخطأ مرتفعة فيها، وإذا كانت النوعية دون المستوى المطلوب يمكن اللجوء إلى المسح الشال لضمان واقعية ودقة عملية التخطيط، لذلك فإن فحص البيانات المتاحة والمتوافرة لابد وأن يقوم على بعض المعايير وأهمها:

- حداثة البيانات وقدمها.
- مدى اتفاق البيانات المتاحة ومتطلبات تخطيط وتنفيذ المشاريع.
- إمكانية تجزئة البيانات لتلبية أنواع محددة من الحاجات وبمستوى عالي من الدقة.

تتمتع البيانات والمعلومات بدرجة عالية من الأهمية والاعتبار في عملية التخطيط. نظراً لأنها تشكل الأساس الذي تقوم عليه عملية التخطيط، فمن خلالها وبناء عليها يتم:

- التعرف على الخصائص الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والطبيعية للمنطقة المستهدفة بالتنمية.
- التعرف على مستوى الخدمات المتوفرة والمتاحة بأنواعها في المنطقة ودرجة إشباعها لحاجات السكان.
- تعمل البيانات على تحديد حاجات السكان المختلفة مرتبة حسب الأولوية والأهمية.
- تساعد البيانات على تحديد المشكلات المختلفة التي تعاني منها المنطقة المستهدفة.
- البيانات هي الأساس في تحديد الموارد الطبيعية والبشرية المتاحة والكامنة والتي تشكل عنصراً أساسياً في عملية التخطيط.
- إعطاء صورة واضحة عن نتائج عملية التخطيط والصعوبات التي واجهتها بشكل يساعد على تقييم هذه العملية بصورة واقعية.
- تساعد وفرة البيانات في التعرف على مستويات التنمية المختلفة للمناطق المختلفة وبشكل يساعد على تصنيف هذه المناطق حسب مشكلاتها ومن ثم وضع الحلول المناسبة لها.

والجدير بالذكر أن عملية جمع البيانات والمعلومات من مصادرها لأغراض التنمية تواجه مشكلات عددية أهمها:

- غياب الكفاءات المؤهلة بشكل جيد وفاعل في هذا المجال خصوصاً في مستويات الإدارة الدنيا.
- قلة الإمكانيات وفي أحيان كثيرة عدم توفرها.
- البيروقراطية الإدارية واللامسئولية الوظيفية وعدم الاهتمام بنوعية الإحصاءات أو البيانات وعدم تركيز الجهود المبذولة للحصول على رقم صحيح ودقيق.

ومثل هذه المشكلات تنعكس وتؤثر بشكل مباشر على نوعية البيانات ودقتها وبالتالي على مصداقيتها، لذلك فإنه من الضروري إيلاء البيانات أهمية واهتمام أكثر لأنها تشكل أساس عملية التخطيط. وأحد الأسباب الرئيسية لنجاحها أو فشلها.

تحليل البيانات والتنبؤ بالمستقبل:

تبدأ هذه المرحلة بوصف وتحليل البيانات لمنطقة الدراسة وذلك من أجل تحديد خصائص وصفات المتغيرات الديموغرافية والاقتصادية والبيئية والخدمة في الماضي والحاضر وبالشكل الذي يساعد على التنبؤ بمواصفات هذه الخصائص والصفات في المستقبل، وفي سبيل ذلك يلجأ المخططون إلى استخدام أساليب النمذجة الرياضية، فمثلاً إذا كان معدل النمو السكاني في منطقة ما هو 2.5% خلال العشرين عاماً الماضية وحتى الوقت الحاضر، فإنه يمكن استخدام هذه النسبة في نموذج رياضي خاص يمكن بواسطته توقع أعداد السكان للمنطقة في المستقبل سواء أكان ذلك على المدى القريب أو البعيد، ومع أن عملية التنبؤ هذه ليست بهذه البساطة إلا أن المبدأ العام الذي تقوم عليه يكاد يكون متشابهاً في معظم الأحوال ولا يختلف إلا باختلاف النماذج الرياضية المطبقة. وفي عصرنا الحار يتحدث العالم عن علم جديد اسمه المستقبليات أو علم المستقبل ويهتم هذا العلم بالتخطيط العلمي لحياة ومستقبل مجتمع ما وفي جميع جوانب الحياة أو جوانب محددة منه ولفترة زمنية منظورة يصل مداها إلى 20 سنة. والتخطيط بدوره يسعى إلى تشكيل المستقبل المنشود لمجتمع ما وبالصورة التي تتوافق مع آماله وطموحات أبنائه، وذلك لأن تشكيل الحياة بالصورة التي نريدها يسبق أي عمل تنفيذي ولا يتم إلا باستشراف المستقبل من خلال التنبؤ.

يقصد بالتنبؤ تحديد النتائج المتوقع حدوثها في المستقبل وذلك بالاعتماد على حيثيات الحاضر ودون أي تدخل مقصود من قبل المخطط أو محلل البيانات، وتشمل عملية التنبؤ كذلك التعرف على المشاكل المتوقع أن تحدث وتعيق تحقيق الأهداف مع ضرورة وضع تحديد دقيق لأسباب هذه المشكلات للعمل على تجنبها أو وضع الحلول المناسبة لها.

تتم عملية التنبؤ وفق طرق وأساليب عديدة أهمها:

- **القياس**: ويقصد به قياس نتائج مشاريع قيد التخطيط بنتائج مشاريع قائمة ومشابهة وتعيش نفس الظروف.
- **الاستقراء**: ويعني التعرف على حاجات ورغبات السكان حول بضاعة أو بضائع معينة ودرجة التنافس لكي يصار إلى تحديد الكمية اللازم إنتاجها مستقبلاً.
- **الاستنباط والاستنتاج**: مثل استنتاج الطلب على مواد البناء من خلال حركة البناء المحتملة والمستمرة، وكذلك يمكن الربط بين الوضع في الماضي والحاضر ومن خلال ذلك يتم تحديد الاتجاه المستقبلي وتقديره.

وتستخدم عملية التنبؤ أساليب إحصائية ورياضية عديدة مثل: جداول المدخلات والمخرجات، تحليل الكلفة والمنفعة، الانحدار البسيط والمتعدد، السلاسل الزمنية... إلخ.

تحديد السياسات البديلة:

تقوم هذه المرحلة على ضرورة تحديد وحصر السياسات البديلة أو البدائل الممكن تبنيها لتحقيق الأهداف المرسومة مسبقاً، ومن ثم يجري تقييم هذه البدائل ويتم اختيار أكثرها كفاءة وكفاية.

مثال تطبيقي: إعداد البدائل وتقييمها:

يتم إعداد البدائل أو الخطط البديلة بحيث يحتوي كل بديل على مجموعة من الأبواب الثابتة كما يلي:

- دراسات الجدوى الاقتصادية ودراسة الوضع الراهن وتحديد الحاجات والمشكلات القائمة.
- تحديد فريق التخطيط والمؤسسات المعنية بعملية التخطيط والنشاطات المراد تنفيذها وفق جدول عمل زمني.
- صياغة الأهداف والغايات ورسم السياسات.
- جمع البيانات اللازمة لإعداد الخطة والبدائل.
- تحليل البيانات والتنبؤ وفي هذه المرحلة تجري دارسة وتنبؤ تفصيلي للسكان والنشاطات الاقتصادية والبني والتحتية والبيئة.
- وضع تصور لكيفية إجراء التغير المطلوب وتحديد موازنات الخطط والمشاريع.
- تحديد الأولويات.
- تنفيذ الخطة.
- متابعة وتقييم ومراجعة الخطة.

وبعد أن يتم إعداد البدائل تأتي عملية تقييم محتوى هذه البدائل من أجل اختيار البديل الأمثل، وعملية تقييم البدائل أما أن تكون أحادية المعيار كأن يتم تقييم البدائل بناء على معيار الكلفة والعائد أو أن يتم تقييمها بناء على الآثار البيئة والاقتصادية والاجتماعية التي ستنتج عن كل بديل وأفضل طرق التقييم.

البرامج والمشاريع وتحديد الأولويات:

يقوم المخططون بتحديد البرامج والمشاريع التي يجب تنفيذها لتحقيق الأهداف، كذلك يتم وضع الإجراءات الضرورية وتحدد الموازنات المالية اللازمة لتنفيذ هذه البرامج والمشاريع. وتشتمل مرحلة تحديد البرامج والمشاريع على عملية تحديد الأولويات.

تعتبر عملية تحديد الأولويات من أهم العمليات الفرعية في منظومة التخطيط، وذلك لأن النجاح في تحقيق الأهداف المنشودة يرتبط بها ارتباطاً مباشراً، وتحديد الأولوية يعني تحديد درجة أهمية البرنامج أو المشروع مقارنة بالبرامج والمشاريع الأخرى. وأهمية أي مشروع تنبع من مدى قدرته على إشباع حاجات سكانية ملحة في حدود الإمكانيات المتاحة وبأسرع فترة زمنية ممكنة.

تعتبر قلة الموارد المتاحة مقارنة بالحاجات المتعددة لسكان أساس عملية تحديد الأولويات، فإيجاد توازن بين درجة الحاجات وأنواعها وكم ونوع الموارد المتاحة هو أساس نجاح عملية التخطيط في تحقيق

أهدافها، ولما كانت الحاجات غالباً أكثر من الموارد، كان لابد من تفضيل حاجات على أخرى عن طريق اختيار برامج ومشروعات مناسبة.

وهناك مجموعة من الاعتبارات التي يجب مراعاتها عند تحديد الأوليات للبرامج والمشاريع التنموية المختلفة وأهم هذه الاعتبارات ما يلي:

1- يجب أن تكون المعايير المستخدمة في تحديد الأولويات معبرة عن قيم المجتمع واتجاهاته وتطلعاته.

2- لابد أن تطبق عملية تحديد الأولويات بشكل علمي وموضوع بعيداً عن مراعاة مصالح شخصية أو فئوية معينة.

3- يفضل أن تكون عملية تحديد الأولويات عملية جماعة تعاونية يشترك فيها المخططون وأبناء المجتمع المحلي وهيئات التخطيط المركزية والمحلية.

4- يشترط أن تحقق عملية تحديد الأولويات مبدأ التكامل الرأسي والأفقي بين البرامج والمشاريع التنموية المختلفة وبأسلوب مرن يراعي الظروف السائدة في كل مجتمع محلي واختلاف هذه الظروف من وقت لآخر أي مراعاة خصائص الفترة الزمنية التي يمر بها المجتمع.

5- يجب أن تراعي عملية تحديد الأولويات الموارد المتاحة في المجتمع وإمكانية تنميتها بشكل مستمر واستغلال ما هو كامن منها.

6- يجب أن تسمح عملية تحديد الأولويات بتحقيق أقصى تكامل ممكن بين البرامج والمشاريع التنموية في المستوى المحلي من جهة وبينها وبين البرامج والمشاريع التنموية في المستوى الوطني من جهة أخرى.

7- يجب أن تنفذ عملية تحديد الأولويات في المجتمعات المحلية في ضوء خط التنمية الوطنية وضمن إطار السياسة العامة للمجتمع.

أما عن المعايير المستخدمة في تحديد الأولويات فتنحصر في مدى الحاجة لخدمة والموارد المتاحة في المجتمع ودرجة تأثير الخدمة على الخدمات الأخرى في المجتمع. وفي هذا المجال لابد من تحديد المبادئ الأساسية التي تقوم عليها عملية تحديد الأولويات.

تقوم عملية تحديد الأولويات على مجموعة من المبادئ الرئيسة هي:

1- مدى خطورة المشكلة أو المشكلات التنموية القائمة وانعكاساتها السلبية على أفراد المجتمع وجوانب الحياة المختلفة فيها، وبالتالي فإن درجة استفحال المشكلة وخطورتها له أهمية كبيرة عند تحديد الأولويات.

2- عامل الكلفة، فعندما تكون التكاليف المقدرة لحل مشكلة أو عدة مشكلات أقل من تكاليف حلول أخرى بديلة وتعطي نفس النتائج، فإن الأولوية تعطي للحلول الأرخص بدون أدنى شك.

3- عامل الزمن، فالزمن المطلوب لحل مشكلة معينة يلعب دوراً كبيراً في تحديد الأولويات بين البرامج والمشاريع، فكلما كان الوقت المطلوب لإنجاز برنامج أو مشروع معين أقصر، كان ذلك مبرراً مقنعاً لاختيار هذا المشروع وتفضيله على مشاريع أخرى تستغرق وقتاً أطول.

4- درجة اهتمام السكان بالمشكلة أو المشكلات القائمة، فكلما زاد الاهتمام الشعبي بالمشكلة زاد التفضيل لها ومنحت أولوية لحلها قبل غيرها من المشاكل.

5- عامل الخبرة، فكلما كانت الحلول المطروحة لحل مشكلة معينة مجربة ومضمونة النجاح، كلما كان ذلك دافعاً لمنحها الأولية على غيرها من المشاكل في الإنجاز.

6- رأي فريق التخطيط فيما يتعلق بأهمية العوامل السابقة وأي عوامل أخرى مؤثرة على عملية تحديد الأولويات.

تساهم المبادئ الخمس الأولى الأنف ذكرها في تحديد الأهمية النسبية والاعتبارية للمشكلة أو الحاجة بشكل يعمل على بناء سلم أولويات يسهل يسهل عملية تنفيذ الخطة، وعموماً فإن عملية تحديد الأولويات تعتمد بشكل أساسي على ثلاثة متغيرات أساسية هي: الحاجات والمشكلات القائمة، الموارد المتاحة والمتيسرة في المجتمع ومن ثم الأجهزة واللجان المختصة بتحديد الأولويات. على صعيد آخر لابد أن تتم عملية تحديد الأولويات على أساس عملية ومنطقية وواقعية ومن قبل لجان تضم خبراء متخصصين وسياسيين وممثلين عن الشعب أو السكان المستهدفين بالتنمية، مع ضرورة الاهتمام بالبرامج والمشاريع الوقائية وتلك التي لها أثر فعال. على عملية التنمية الشاملة أو التي تحدث تغييراً اجتماعياً في السلوك الإنساني، مع ضرورة مراعاة إمكانيات المجتمع وموارده وكذلك آمال ورغبات السكان. أما عملية بناء سلم أولويات فيمكن أن تتم من خلال تحديد الأهمية النسبية والاعتبارية للحاجة بطريقة رياضية بسيطة تتمثل في قسمة مجموع تكرار الطلب على الحاجة من قبل المجموعات المستهدفة أو السكان في الإقليم أو المنطقة لمراد تنميتها مقسوماً على عدد السكان الكلي أو مجموع أفراد المجموعة المستهدفة ويضرب الناتج في 100 ونحصل بالتالي على نسبة الطلب على حاجة معينة وبتكرار العملية هذه لجميع الحاجات في المنطقة فإنه يمكن بناء سلم أولويات للحاجات في المنطقة.

إعداد وكتابة وثيقة الخطة:

بعد اختيار البديل الأمثل أو الخطة الأفضل يتم كتابة هذا البديل أو الخطة على شكل وثيقة ذات عناصر ومحتويات واضحة، وتتم مراجعتها من قبل فريق التخطيط قبل رفعها إلى الجهات المسئولة لإقرارها واعتمادها.

إقرار الخطة والإعلان عنها:

فور انتهاء مشروع الخطة أو بعد الانتهاء من إعداد الإطار العام الأولى للخطة، تقدم إلى الجهات الرسمية لكي يصار إلى إقرارها. وتختلف الجهات الرسمية التي تقر خطط التنمية باختلاف نوع الخطة ويمكن رصد ثلاث حالات رئيسية في هذا المجال هي:

- الخطط التنموية ويتم إقرارها من قبل مجالس الأمة أو مجلس الوزراء وأحياناً الجهتين معاً.
- الخطط الإقليمية والعمرانية ويتم إقرارها من قبل مجالس الحكم المحلي أحياناً أو من قبل الوزارة ذات العلاقة في أحيان أخرى أو الجهتين معاً.
- خطط التطوير على مستوى التنظيم الإداري أو المؤسسة ويتم إقرارها من قبل مجلس الإدارة المسئول.

بعد إقرار الخطة تقوم الجهات الرسمية بالإعلان عنها بوسائل مختلفة، وغالباً من خلال مؤتمر يعقد لهذه الغاية أو من خلال وسائل الإعلام المختلفة التي تعمل بدورها على تهيئة وتعبئة الجمهور لهذه الغاية.

وقبل أن ننهي هذا الجزء لابد من التذكير بأن هناك ثلاثة طرق تتبع لإعداد خطط التنمية في دول العامل المختلفة هي:

الخطة المفتوحة:

يسمح في هذه الطريقة لكل جهة (وزارة، إدارة، قسم) بالتقدم بالبرامج والمشروعات التي تريد تنفيذها، وتطالب كل جهة بتخصيص المبالغ المراد استثمارها في هذه البرامج المشاريع دون التقيد بسقف محدد للمبالغ المطالب بها، و هذه الطريقة تناسب الدول الغنية التي تسمح ظروفها الاقتصادية بتوفير أي موازنات استثمارية دون أي قيود أو عوائق، أما الدول التي تشكو من قلة الموارد الاستثمارية فلا تناسبها هذه الطريقة.

الخطة المقيدة:

نظراً لندرة الموارد الاستثمارية في بعض الأحيان توزع الموارد والإمكانيات المتاحة على القطاعات والأنشطة المختلفة وفقاً للأهمية النسبية المقدرة لها أو وفق سلم الأولويات للخطة. وعلى كل جهة أو قطاع اقتراح البرامج والمشاريع التي تحقق أكبر قدر ممكن من الأهداف المنشودة، وهذا الأسلوب يساعد على تحقيق الأهداف بأقل كلفة ممكنة لأنه يعمل على ترشيد وضغط المطالب الاستثمارية وجعلها تقتصر فقط على المشروعات الضرورية. وأهم سلبيات هذه الطريقة أنها قد تعطي قطاعاً أو نشاطاً أكثر أو أقل مما يستحق من استثمارات نتيجة لخطأ في التقدير من قبل جهاز أو فريق التخطيط.

الخطط البديلة:

للتغلب على عيوب وسلبيات الطريقتين السابقتين، فإنه يطلب من جهات التنفيذ المختلفة أن تتقدم بعدة بدائل تخطيطية على أن ترصد لكل بديل مبالغ استثمارية محددة، وتقوم سلطة التخطيط المركزية بدورها باختيار البديل المناسب أو دمج بديلين أو أكثر للحصول على بديل آخر يتلاءم مع الإمكانيات المتاحة ويحقق أكبر قدر ممكن من الأهداف المنشودة.

وهذا الأسلوب في إعداد الخطة يعمل على تحقيق معيار الكفاية للخطة والذي يتمثل فيما تقوم به جهات التنفيذ من مفاضلات بين البرامج والمشاريع المختلفة من حيث الكفاية الفنية والإنتاجية والاقتصادية لكل منها، كذلك يحقق هذا الأسلوب معيار القيمة والذي يقصد به التضحيات اللازمة لتنفيذ كل بديل متمثلة في زيادة حجم المدخلات الجديدة أو ضرائب جديدة أو زيادة معدلات الضرائب الحالية أو ضغط الاستهلاك أو أي سياسات أخرى تضمن سلامة تنفيذ الخطة وتؤثر على إمكانية تحقيق أهدافها.

ثانياً: مرحلة تنفيذ الخطة:

بعد إقرار الخطة تقوم الجهات الرسمية في المركز والأقاليم والجهات المهنية في القطاع الخاص بتنفيذ الخطة كل حسب مسئوليته والواجب الملقاة على عاتقه بعد أن يتم اعتماد مراحل التنفيذ وبرامج التنفيذ الزمنية لكل مرحلة، وهنا لابد من الإشارة إلى ضرورة وجود تنسيق كامل بين القطاعين الخاص والعام أثناء تنفيذ الخطة لضمان تحقيق الأهداف المنشودة، علماً بأن مشاركة القطاع الخاص في عملية التنفيذ غير ملزمة.

ولتنفيذ الخطة بشكل ناجح، لابد من دراسة إجراءات تنفيذها في المستويات المكانية الثلاثة والقطاعات الاقتصادية المختلفة وأيضاً يجب تحديد أولويات تنفيذ البرامج والمشاريع المختلفة وفق سلم أولويات مبني على حاجات السكان إلى جانب ذلك لا يجب أن تزيد كلفة تنفيذ البرامج والمشاريع عما هو مقرر في الخطة، بالإضافة لما سبق يجب أثناء عملية التنفيذ مراعاة مدى وفرة الإمكانيات المادية والبشرية في المناطق الجغرافية المختلفة وكذلك علاقة البرامج والمشاريع المراد تنفيذها بالبرامج والمشاريع التي تم تنفيذها في المنطقة أو الإقليم في خطط سابقة.

وتشمل مرحلة تنفيذ الخطة الإجراءات التالية:

أ- تحديد الأطراف المعنية لعملية التنفيذ كل حسب اختصاصه ودوره المحدد في الخطة.

ب- أن تكون الإجراءات الواردة في الخطة واضحة لدى كل الجهات ذات العلاقة.

ج- أن تكون الوسائل اللازمة للتنفيذ متكافئة مع الأهداف المطلوب تحقيقها.

د- أن تمتلك سلطة التخطيط المركزية القدرة الكافية من أجل التأثير في نشاط الجهات المعنوية بالتنفيذ وعلى النحو الذي يكفل عمل هذه الوحدات بطريقة تضمن تحقيق الأهداف في ضوء الإمكانيات المتاحة وضمن الفترة الزمنية المحددة.

هـ- يتم تجزئة الخطة المتوسطة الأجل إلى برامج تنفيذ قصيرة تسمى بالخطط السنوية وأحياناً يعرف الواحد منها باسم البرنامج الاستثماري وهذا يعني أن الخطة المتوسطة الأجل تجزأ إلى خطط تنفيذية سنوية قصيرة الأجل، وتكمن أهمية ذلك في أمرين رئيسيين هما:

- ضمان الدقة والتكامل في التنفيذ والمتابعة.
- تحقيق المرونة والواقعية اللازمة للخطة بشكل يضمن تحقيق الهدف.

و- يتم اعتماد تمويل عملية تنفيذ الخطة بطريقة من الطرق التالية:

- التمويل الذاتي.
- التمويل من قبل الحكومة.
- القروض والمساعدات الخارجية.
- مصدرين أو أكثر من المصادر السابقة.

وهنا لابد من القول أن من الضروري أن تشترك الجهات التي أعدت الخطة في عملية تنفيذها على اعتبار أنها الجهات الأكثر دراية بالخطة ومحتواها وتفاصيلها، وبالتالي لا يجب أن يكون هناك فصل بين جهات الإعداد وجهات التنفيذ لأن ذلك سيعمل على خلق الكثير من المشكلات الجديدة التي تتطلب وقتاً وجهداً إضافيين ولعل فشل أو ضعف نجاح الكثير من خطط التنمية يرتبط بهذا السبب الذي يتمثل في اختلاف جهات إعداد الخطة عن الجهات المنفذة لها.

ثالثاً: مرحلة متابعة وتقييم الخطة:

لا تقل أهمية هذه المرحلة عن مراحل عملية التخطيط السابقة، بل تكاد تكون هذه المرحلة على درجة كبيرة من الأهمية ليس فقط للخطة الحالية بل للخطط المستقبلية، لذلك دائماً ما يقال بأن نجاح عملية التخطيط يرتبط بشكل كبير بمدى كفاءة عمليتي المتابعة والتقييم.

مفهوم المتابعة والتقييم:

تحدث عملية المتابعة أثناء تنفيذ برامج ومشاريع التنمية، ويقصد بها عمليات الإشراف على التنفيذ وما تشمله من إجراءات وتعليمات وضوابط تقوم بها الإدارة بمختلف مستوياتها من خلال أجهزة متابعة متخصصة بشكل مستمر ودوري للتأكد من مدى سلامة عملية تنفيذ البرامج والمشاريع وفق الخطط المرسومة، وتتضمن عملية المتابعة كذلك الكشف عن مواطن الخلل والمشاكل والعقبات التي واجهتها أو تواجهها عملية التنفيذ مع تحديد أسباب هذه الإشكاليات واقتراح وبيان السبل المناسبة للتغلب

عليها بشكل يضمن تصحيح الانحراف عن مسار التنفيذ الصحيح للخطط. لأن مسئولية قصور أو انحراف عملية التنفيذ عما هو مرسوم يتحملها الجانب التنفيذي أو الجانب لتخطيطي أو كلاهما.

عادة ما تتم عملية المتابعة بالعمل المكتبي والميداني معاً، بحيث يتم إعداد تقارير دورية عن عملية التنفيذ ترفع إلى اللجان التوجيهية ومن ثم إلى سلطات التخطيطي الإقليمية والمركزية، وتركز عملية المتابعة على متابعة تنفيذ الخطة الاستثمارية وخطة الإنتاج والكفاءة الإنتاجية.

ولضمان نجاح المتابعة في تحقيق أهدافها لابد مما يلي:

1- يجب أن تقوم المتابعة على أسس موضوعية بعيداً عن الاعتبارات الشخصية.

2- لابد من تنفيذ إجراءات المتابعة على أنها وائل لتصحيح الأخطاء وأوجه القصور وليست هدفاً في حد ذاته لتسجيل الأخطاء على الآخرين.

3- يستحسن أن تنفذ إجراءات المتابعة بشكل علني في الميدان حتى لا يعتقد العاملون في تنفيذ البرامج والمشاريع بأن هذه الإجراءات تسعى للكشف عن أخطائهم.

4- يفضل أن يشمل فريق المتابعة مختصين من السلطات المركزية والمحلية والعاملون في تنفيذ الخطط والبرامج والمشاريع.

أما التقييم فهو وسيلة يتم من خلالها التأكد من مدى تحقيق الخطة لأهدافها، كما أنه وسيلة للمفاضلة بين البرامج والمشاريع المختلفة لتحديد أنسب هذه البرامج والمشاريع في تحقيق أهداف الخطة، وعموماً يمكن القول أن التقييم يعني مقارنة النتائج التي تحققت للبرامج والمشاريع المختلفة بأهداف هذه البرامج والمشاريع التي تم إعدادها مسبقاً، أما لماذا نقوم بعملية التقييم؟ فإن الإجابة على هذا السؤال تأخذ شكل نقاط عديدة هي:

1- يساعدنا التقييم في إعداد خطط أفضل في المستقبل.

2- يساعدنا في تحديد مساراتنا واتجاهاتنا التي نسلكها.

3- يساهم التقييم في رؤية ما تحقق مقارنة بما كان مستهدف.

4- يساعد التقييم في تحسين طرق وإجراءات المتابعة والتنفيذ.

5- يمكن التقييم من المقارنة بين نتائج البرامج والمشاريع والبرامج والمشاريع المشابهة.

6- يساعد التقييم في جمع مزيد من المعلومات والخبرات التي تساهم في تطوير وتحسين إعداد وتنفيذ الخطط والبرامج التنموية.

7- يجعل التقييم عملنا أكثر فاعلية وتأثيراً.

أجهزة المتابعة والتقييم (الرقابة):

تتعدد أجهزة المتابعة والتقييم ولكن عادة ما تشمل ما يلي:

أ- الرقابة الإدارية:

تقوم السلطة التنفيذية بإنشاء جهاز رقابي يتمثل في وحدة رقابة مركزية مرتبطة بجهاز التخطيط. تقوم هذه الوحدة وبمساعدة وحدات الرقابة الفرعية في المستويات المختلفة بجمع البيانات الإحصائية وإعداد التقارير الدورية حول عملية تنفيذ الخطة، ومن ثم يجري إعداد تقرير نهائي حول

تنفيذ الخطة ويدفع هذا التقرير إلى الجهات المسئولة من أجل إصدار القرارات التخطيطية الضرورية لاستمرار نجاح الخطة، ويستفاد من تقرر المتابعة النهائي في إعداد الخطط التنموية المستقبلية.

ب- الرقابة المالية:

لكي تتأكد الحكومة من قيام السلطة التنفيذية بمهامها بصورة صحيحة بما في ذلك إعداد وتنفيذ الخطة حسب الأهداف والغايات المحددة وضمن الإمكانيات المالية المتاحة والمخصصة لكل برنامج ومشروع من مشاريع الخطة، تقوم باستخدام جهاز رقابة مالي لهذه الغاية يطلق عليه أحياناً تسمية جهاز الرقابة المالية وفي أحيان أخرى يعرف بديوان المحاسبة كما هو الحال في الأردن وتقتصر مهمة هذا الجهاز على القيام بالرقابة المالية على المؤسسات والوزارات الحكومية بما في ذلك عمليات إعداد وتنفيذ خطط التنمية، فهو يتأكد ويقوم برصد المخالفات الناجمة عن إنفاق المخصصة المالية.

ج- رقابة السلطة التشريعية:

السلطة التشريعية هي ممثلي الشعب الذين يتم انتخابهم أو تعيينهم أو الأسلوبين معاً، وعادة ما يطلق على مجالس السلطة التشريعية اسم مجلس الأمة أو مجالس الشورى...إلخ.

تقوم السلطة التشريعية بمناقشة السلطة التنفيذية في برامجها وسياساتها وأهدافها وفي استخدام الموارد الاقتصادية والمالية وتمنح السلطة التشريعية ثقتها للسلطة التنفيذية عند موافقتها على برامج التنمية التي ترغب السلطة التشريعية في تنفيذها خلال المرحلة القادمة.

لا تقتصر رقابة السلطة التشريعية على هذا النوع من الرقبة الذي يعرف باسم الرقابة السابقة، بل يتعداه إلى قيام السلطة التشريعية بتقييم أداء السلطة التنفيذية بعد قيامها بمهامها ويسمى هذا النوع من الرقابة بالرقابة اللاحقة، ولتحقيق هذه الرقابة تستعين السلطة التشريعية بالتقارير التي يعدها ديوان المحاسبة أو جهاز الرقابة المالية وكذلك تعتمد على الملاحظات الواردة من قبل الموطنين على أداء الحكومة، وأيضاً تستند في رقابتها إلى اجتماعاتها التي تعقدها مع مؤسسات وهيئات السلطة التنفيذية.

د- رقابة الصحافة والفعاليات الاقتصادية والشعبية المختلفة:

تقوم الصحافة والنقابات المهنية والهيئات الشعبية المختلفة بدور مهم في عملية متابعة وتقييم إنجازات الدولة في مجال التخطيط، فالتقارير الصحفية المتعلقة بنجاح مشروع معين أو فشله تعمل على توعية كافة الجهات التنفيذية والتشريعية بذلك وتدفعهم إلى البحث عن أسباب الفشل أو النجاح وكذلك الحال بالنسبة للنقابات المهنية والشعبية التي تقوم بنفس الدور.

مهام وأهداف عملية المتابعة والتقييم:

المتابعة والتقييم هي عمليات إيجابية تهدف إلى الكشف عن الانحرافات الإيجابية أو السلبية التي حدثت أثناء تنفيذ الخطة أو الخطط التنموية، وهذه العملية من خلال إجراءاتها تسعى إلى تحقيق ما يلي:

أ- كشف مواطن الخلل والانحرافات التي تحدث ونوعها وأسبابها وتقييم نتائجها والاستفادة من ذلك عند إعداد الخطط اللاحقة.

ب-	التأكد من أن عملية التنفيذ تجري كما هو مرسوم لها وتعمل على تحقيق الأهداف الواردة في الخطة.

ج-	التعرف على مدى واقعية الخطة أو الخطط من خلال مقارنة الإنجازات بالأهداف المرسومة، فكلما كان الانحراف كبيراً عن الأهداف المنشودة كلما كانت الخطة غير واقعية.

د-	تحديد الجهات المسئولة عن مواطن الخلل والانحرافات وهل هي داخلية أم خارجية، وهل هذه الانحرافات ناجمة عن تقصير الجهات المنفذة أم تلك التي أعدت الخطة.

هـ-	تحديد الصعوبات والمشاكل التوي تواجه عملية التنفيذ وكيفية التغلب عليها وتجنبها مستقبلاً عند وضع خطط جديدة.

و-	تعزيز الثقة بين المواطنين من جهة والحكومات من جهة أخرى، فكلما حققت البرامج والمشاريع التنموية النجاح المطلوب كلما ازدادت الثقة بين السكان والحكومات.

أنواع التخطيط:

تعددت التقسيمات فيما يتعلق بأنواع التخطيط بصفة عامة نظراً لاختلاف الأساس الذي يعتمد عليه كل تقسيم. ونشير فيما يلي إلى ثلاث تقسيمات هامة للتخطيط:

أولاً: التخطيط م حيث تحديد الغاية أو الوسيلة.

ثانياً: التخطيط من حيث النطاق المكاني.

ثالثاً: التخطيط من حيث المدى الزمني.

أولاً: التخطيط من حيث تحديد الغاية أو الوسيلة:

ينقسم التخطيط من حيث تحديد الغاية أو الوسيلة، إلى تخطيط هدفي وتخطيط إداري أو منهجي.

أ- التخطيط الهدفي:

هو التخطيط الذي يرسم السياسة العامة ويحدد الأهداف المراد تحقيقها..

ب- التخطيط الإداري أو المنهجي:

هو التخطيط الذي يقتصر فقط على تحديد وسائل التنفيذ، وذلك بعد سبق تحديد الأهداف بواسطة السلطة المختصة.

غير أنه يلاحظ أن التخطيط الإداري إذا كان يقوم فقط بتحديد وسائل التنفيذ إلا أنه قد يتعدى ذلك في بعض الحالات إلى تحديد الأهداف بصورة تفصيلية وذلك إذا كانت السلطة المختصة قد سبق وحددت هذه الأهداف بصورة عامة أو غامضة.

ثانياً: التخطيط من حيث النطاق المكاني:

ينقسم التخطيط من حيث النطاق المكاني إلى الأنواع التالية:

التخطيط القومي

يقصد بالتخطيط القومي ذلك "الأسلوب الذي تستعين به الدولة لتوجيه عملية تنمية اقتصادها القومي وتنظيمها على نحو يجعلها في حدود مواردها وإمكانياتها المتاحة وتضمن تحقيق الأهداف والآمال المعقودة عليها حيث ترجع أهمية ذل; التخطيط إلى ما يلي[1]:

1- أنه يساعد في تنظيم الجهود التي ستبذل والأموال التي ستنفق لتنمية الاقتصاد القومي بدلاً من الارتجال الذي قد يؤدي إلى بذل الجهود وإنفاق الأموال فيما لا يعود على الاقتصاد القومي بالخير المأمول.

2- أنه يساعد في تنمية الموارد الاقتصادية والتخلص من الجمود الذي تتسم به بعض الاقتصاديات بما يمكن في النهاية من تحقيق معدل سريع للتنمية الاقتصادية يفوق معدل الزيادة السكانية.

3- أنه يساعد على حماية الاستثمارات من قوى السوق المختلفة والقيام بالإنتاج حتى ولم يكن مربحاً من وجهة نظر المنظمات الفردية.

4- يساعد التخطيط على حفظ النسبة الصحيحة بين نمو القطاعات والفروع الاقتصادية المختلفة لإنتاج ما يكفي لإشباع الحاجات المتزايدة لأفراد المجتمع.

5- يمكن التخطيط من إحداث تغيرات جوهرية على مكونات الاقتصاد القومي وذلك بتعديل هيكل ذلك الاقتصاد وخلق هيكل آخر أكثر تقدماً وأكثر قدرة على إشباع حاجات أفراد المجتمع.

6- يساعد التخطيط على التوجيه الواعي لموارد المجتمع لتحقيق أهداف محددة وذلك من خلال تحديد مجموعة متناسقة من الأهداف ومن الأولويات المتعلقة بالنمو والتقدم الاقتصادي والاجتماعي وكذا تحديد الأساليب والوسائل القادرة على تحقيق هذه الأهداف.

هذا ويلاحظ أنه لا تقتصر أهمية التخطيط على ما سبق بل إن له دور فعال في تحقيق التنسيق والرقابة فالتنسيق لا يمكن أن يتحقق بدون تخطيط مسبق يراعى فيه تحقيق نوع من التوزان والتكامل والتوقيت بين أهداف الوحدات التنظيمية المختلفة وفي مجال الرقابة فإن الخطط إذا أحسن وضعها في شكل برنامج تشغيلي محدد يصبح مقياساً لتقييم الأداء وبدون هذا البرنامج التشغيلي لا يمكن أن تكون الرقابة فعالة كما يصبح التنسيق مشكلة صعبة الحل.

سمات التخطيط القومي:

1- أنه تخطيط مركزي في خطة تشمg الدولة كلها.

2- أنه تخطيط تفصيلي بمعنى أن الخطة العامة تتضمن تفصيلات للخطط الفرعية.

3- أنه تخطيط إلزامي فالخطة ملزمة لكافة المحافظات والقطاعات.

4- أنه تخطيط شامل لجميع صور النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة مستهدفاً التنمية الكلية في جميع القطاعات.

(1) د. كمال بكري، مبادئ الاقتصاد، الدار الجامعية، بيروت، 1987.

5- يتطلب وجود جهاز فني على مستوى عال من الكفاءة لكي ينجز المهمة وجهاز إداري على نفس المستوى.

مبادئ التخطيط القومي:

يرتكز التخطيط على عدد من المبادئ العامة الأساسية التي تكفل له أداء دوره الحيوي في إدارة الاقتصاد القومي وتنميته ويرتبط نجاح عملية التخطيط ارتباطاً أساسياً بمراعاة هذه المبادئ العامة التي أصبحت تشكل في مجموعها الأسلوب الفني لعملية التخطيط، ويمكن إجمال هذه المبادئ فيما يلي[1]:

1- الطابع العلمي[*] والواقعي للخطة:

ويعني ذلك المبدأ أن الخطة لابد أن يساهم في إعدادها مجموعة العلماء من الاقتصاديين وكذا المتخصصين في كافة الفروع العلمية وبمقتضى هذا المبدأ فإنه لابد من تحضير وتنفيذ الخطة في ضوء الوعي الكامل بظروف التطور الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع وفي ضوء التحليل الواقعي لهيكل الاقتصاد القومي ومكوناته الإنتاجية.

2- شمول الخطة:

ويعني ذلك المبدأ أن تشتمل الخطة على كافة المتغيرات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد القومي مثل الاستهلاك والاستثمار والإنتاج الزراعي والصناعي والصادرات والواردات وذلك نظراً لأن الاعتماد المتبادل بين القطاعات والفروع الإنتاجية تقضي دائماً أن تشمل العملية التخطيطية كافة القطاعات والفروع المنتجة.

3- المركزية الديمقراطية:

ويعني ذلك المبدأ أن السلطات المحلية والمشروعات الإنتاجية والجماهير من أفراد الشعب لابد أن تشارك مشاركة فعالة في عملية التخطيط ووضع وإرساء الخطة حيث أن ذلك يضمن أن تكون قرارات التي تتخذها الهيئة العليا للتخطيط متوافقة تماماً مع مصلحة جماهير الشعب وأن يتم الاعتماد في تنفيذ الخطة على الوحدات الإنتاجية وعلى السلطات المحلية في حدود الأسس والمعايير الرئيسية لنمو الاقتصاد القومي والتي تتضمنها الخطة.

4- إلزامية الخطة:

ويعني ذلك المبدأ أن تكون الخطة ملزمة وأن يتم محاسبة المسئولين المقصرين في التنفيذ وهذا يستلزم أن تصدر الخطة بقانون يسري ويطبق على الكافة وبذلك نضمن تحقيق أهداف الخطة.

5- تناسق الخطة:

ويعني ذلك المبدأ ما يلي:

---

(1) سعيد الخضري، محاضرات في مبادئ التخطيط الاقتصادي، الطبعة الثانية، مكتبة الجامعة 1991، ص 25 وما بعدها.

(*) أن المادة السابعة من القانون رقم 71 لسنة 1973 قد نصت على أن يراعي في إعداد الخطة بالإضافة إلى الطابع العلمي ما يلي:

1- الإنتاج القومي كماً وقيمة وإجمالاً وعلى مستوى القطاعات والأنشطة الرئيسية للاقتصاد القومي وموزعاً بين القطاع العام والتعاوني والخاص.

2- حجم قوة العمل وحجم فرص العمل الحديدة مع بيان حجم الأجور.

3- ومتوسطاتها ومعدل نموها وإنتاجية العامل وذلك على مستوى الاقتصاد القومي.

4- وعلى مستوى القطاعات والأنشطة الرئيسية.

5- إجمالي حجم الاستخدامات الاستثمارية اللازمة لتنفيذ المشروعات الجديدة والإحلال والتجديد موزعة بين استثمار عيني وأنفاق استثماري معدل نمو وحجم الاستهلاك العائلي موزعاً بين الريف والحاضر وفقاً للمجموعات السلعية.

6- حجم المدخرات المحلية المتاحة للاستثمار على أساس التوازن الاقتصادي القائم في الخطة.

- ضرورة مراعاة حجم الموارد المتاحة و الاستخدامات المخططة لمنع ظهور الاختناقات وارتفاع الأسعار.
- ضرورة التنسيق بين الحاجات بأنواعها الإنتاجية والاستهلاكية والوسيطة وحجم المنتج منها.
- ضرورة تحقيق التناسق بين الأهداف والوسائل فقد يتعارض هدف تحقيق أقصى معدل للنمو مع هدف تحقق التشغيل الكامل أو تحقيق أقصى معدل للنمو مع استخدام التكنولوجيا المتقدمة.
- ضرورة مراعاة الترابط التام بين مختلف أجزاء الخطة بحيث تكون كلاً متجانساً مترابطاً.
- ضرورة تحقيق التنسيق التام بين الأهداف في تحديد معدلات نمو الفروع الإنتاجية مع بعضها البعض على مستوى الاقتصاد القومي وكذا على مستوى الأقاليم.

6- مرونة الخطة:

ويعني ذلك المبدأ أن تكون الخطة قابلة لإجراء التعديلات والتغيرات حتى يمكن مواجهة الظروف الطارئة على أن لا يتعارض ذلك مع مبدأ إلزامية الخطة فالإلزام لا يعني الجمود ولكن يعني الالتزام بالتنفيذ.

7- استمرار الخطة:

ويعني ذلك المبدأ أن التخطيط ينبغي أن يكون عملية مستمرة طالما أنه ينظم عملية الإنتاج الاجتماعي وتلك عملية مستمرة لا تنقطع ولا تتوقف أي أن عملية التخطيط لابد أن تستمر ولا تنتهي بانتهاء وضع الخطة أو بانتهاء تنفيذها.

8- التركيز:

ويقصد به تجميع كافة عمليات التخطيط وتركيزها في إدارة جامعة موحدة تمثل المجتمع في مجموعة ويكون لها حق التوجيه والإشراف وسلطة إملاء خططها على كافة الوحدات الإنتاجية في المجتمع ويجب أن يكون تنظيم هذا الجهاز بحيث يساعد الوزراء والهيئات على أداء عدد من المهام بكفاية وأم هذه المهام ما يلي:

- تجميع وتحليل البيانات العامة المتعلقة بالموارد القومية والبشرية والمادية.
- إعداد الدراسات الأساسية عن المشكلات الخاصة مثل مشكلات التدريب أو معدلات الاستثمار في رأس المال.
- صياغة الخطة بحيث تحقق أفضل استخدام للموارد.
- تبادل المعلومات بين الوزارات والهيئات بحيث لا تتم القرارات في أي منها على أساس الجهل بالمشروعات المتعلقة بها في وزارات أو هيئات أخرى.
- أعداد خطط عملية تنفيذية بكل تفاصيلها للمشروعات التي تحتاج إلى تغيرات سريعة بموارد محدودة.
- التوفيق بين الخطط الخاصة بالمناطق والأقاليم والوزارات فيما بينها وأيضاً مع الخطط ذات الطابع العام وذلك من حيث توقيت تنفيذها.

9-التوازن:

ونعني به التوازن بين الموارد المتاحة والاستخدامات الممكنة التي تتفق مع الأهداف الاجتماعية والتوازن هنا نوعان:

أ- توازن كلي:

وهو الذي يتم على مستوى الاقتصاد القومي كله وفيه لابد من تعادل مجموع الموارد المتاحة مع مجموع الاستخدامات الممكنة بالنسبة للاقتصاد القومي في مجموعة.

ب- توازن جزئي:

وهو الذي يتم على مستوى القطاع وفيه لابد من تعادل الموارد المتاحة مع الاستخدامات الممكنة بالنسبة لكل قطاع من قطاعات الاقتصاد القومي على حده.

هذا ويلاحظ أن المادة الثانية من الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية قد أوردت المبادئ العامة التي تقوم عليها الخطة القومية والمتمثلة فيما يلي:

1- شمول الخطة ووحداتها بحيث يضمن لها استخدام جميع الموارد الوطنية المادية والطبيعية والبشرية بطريقة علمية وعملية وإنسانية.

2- مركزية التخطيط مع ضمان أوسع للمشاركة من وحدات الإدارة المحلية ومن الوحدات الاقتصادية ومن الجماهير في إعداد الخطة.

3- سيطرة الشعب على كل أدوات الإنتاج وعلى توجيه الفائض عن طريق تحمل القطاع العام للمسئولية الرئيسية عن خطة التنمية.

4- التوزيع الاقتصادي والإداري والجغرافي لمشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بما يكفل وجود أقاليم اقتصادية إلى جانب الوحدات الإدارية المحلية.

المبادئ العامة التي تحكم التخطيط في مصر:

هناك مبادئ عامة تحكم التخطيط في جمهورية مصر العربية حددها القانون رقم 70 لعام 1973 وهذه المبادئ تجمل في ثمانية:

أولاً: وحده الخطة وشمولها:

فتوضع خطة واحدة على نطاق الجمهورية، ويجب أن تكون هذه الخطة شاملة بحيث تضمن استغلال جميع الموارد الموجودة في الدولة مادية كانت أو بشرية بطريقة عملية وعملية.

ثانياً: مركزية التخطيط ولا مركزية تنفيذه:

إذ يجب أن يكون التخطيط مركزياً فتصدر الخطة عن سلطة عليا مركزية بشرط أن يكون هناك مشاركة فعالة ن جانب وحدات التحكم المحلي والوحدات الاقتصادية والجماهيرية في إعداد الخطة. أما عن تنفيذ الخطة، فيجب أن يتم ذلك بطريقة لا مركزية، أي أن تستقل كل وحدة من الوحدات بتنفيذ الجزء الخاص بها من الخطة.

ثالثاً: المسئولية القيادة للقطاع العام:

وذلك عن طريق سيطرة الشعب على أدوات ووسائل الإنتاج وتوجيه فائضها لخير الشعب، ويتأكد ذلك بالدعم المستمر للقطاع العام، وقيادته للتقدم في جميع المجالات وبتحمله المسئولية

الرئيسية في خطة التنمية، وضمان أن يؤدي القطاع الخاص دوره في التنمية في إطار الخطة دون انحراف أو استغلال، بحيث لا تتعارض مع الخير العام للشعب.

رابعاً: تقسيم الخطة إلى مراحل زمنية:

فبعد أن توضع خطة قومية عامة وشاملة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، تقسم هذه الخطة إلى مراحل زمنية متوسطة الأجل ثم تقسم هذه الخطط الأخيرة إلى خطط سنوية تفصيلية تتسم بالمرونة لمواجهة ما يستجد من تطورات خلال سنين الخطة (م3 من القانون رقم 70 لسنة 1973).

خامساً: توزيع مشروعات الخطة:

حيث ينص القانون على التوزيع الاقتصادي والإداري والجغرافي للمشروعات التي تتضمنها الخطة بما يضمن خلق أقاليم اقتصادية بجوار الوحدات الإدارية المحلية.

سادساً: ربط الخطة بالميزانية:

نص القانون على وجوب عرض مشروع الخطة السنوية مع مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس الوزراء تمهيداً لأحالته إلى مجلس الشعب قبل ابتداء السنة المالية بشهرين لإقراره، على أن تصدر الخطة بقانون.

سابعاً: متابعة تنفيذ الخطة:

حيث يجب أن تقدم الوحدات الإدارية المختلفة إلى وزير التخطيط تقريراً دورياً كل ثلاثة شهور، وكذلك كل سنة، متضمناً سير العمل في تنفيذ الخطة.

كذلك أوجب القانون على وزير التخطيط أن يقدم تقرير المتابعة السنوي إلى مجلس الشعب بعد اعتماده من مجلس الوزراء، وذلك في مدة لا تجاوز سنة من تاريخ انتهاء السنة المالية.

ثامناً: إلزامية الخطة:

أن التخطيط لا يمكن أن يؤدي ا لهدف المرجو منه إلا إذا اتسم بطابع الإلزام. ولذلك تعتبر الخطة أساساً ملزماً للدولة من وقت اعتمادها من الجهات المختصة.

وبذلك تكون الخطة أساساً لمشروعات القوانين والقرارات التي تقررها السلطات العامة للدولة، ويكون لأحكام قانون الخطة الأولية في التطبيق على أي حكم آخر يرد في قانون آخر.

كذلك حرم القانون ارتباط الميزانية العامة بأية مشروعات أو أعمال خاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية أو تمويلها أو تنفيذها بما يخالف الإطار العام للخطة.

مراحل عملية التخطيط القومي:

1- المرحلة السابقة على وضع الخطة:

وفي هذه المرحلة يتم إعداد دراسات وأبحاث عديدة لمختلف نواحي النشاط الاقتصادي لبيان تطور هذه النواحي في الماضي والصورة التي يمكن جعلها عليها في المستقبل.

2- مرحلة إعداد الخطة وإقرارها:

وفقاً لهذه المرحلة فإنه يتم البدء في:

أولاً: في تحديد الأهداف الأساسية التي ترمي الدولة من وراء تحقيقها القيام بالتنمية الاقتصادية والتي على أساسها يبنى إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية.

فإذا ما تم تحديد الأهداف فإنه يتم البدء في إعداد إطار لخطة عامة يضمن تحقيقها هذه الأهداف في خلال فترة زمنية حيث تتولى هيئة التخطيط المركزية القيام بتجميع سلاسل زمنية عن الدخل القومي والاستثمار والاستهلاك والإنتاج وميزان المدفوعات ... ثم القيام بدراسة هذه السلاسل وتحليلها تحليلاً تخطيطاً.

وإعداد التنبؤات لمعرفة ما يمكن أن تكون عليه هذه العوامل في المستقبل وينتج عن مثل هذه الدراسات تحديد عدة عوامل تسهم في رسم الخطة الاقتصادية القومية منها:

1- نسبة الزيادة المراد تحقيقها في إنتاج كل قطاع من قطاعات الاقتصاد القومي المختلفة لرفع الدخل القومي بنسبة معينة.

2- جملة الاستثمارات اللازمة لكل قطاع لتحقيق هذه الزيادة في إنتاجية. العمالة المحتملة وما يترتب على هذه العمالة من أجور.

3- الآثار التي يمكن أن تترتب على الزيادة في الدخل والعمالة والزيادة السكانية في عدد السكان على الاستهلاك القومي في مجموعة.

4- الواردات الضرورية لتحقيق الخطة وطرق وإمكانيات تمويل هذه الواردات عن طريق الصادرات من السلع والخدمات المحلية أو عن طريق الاقتراض من العالم الخارجي.

ثانياً: هي تحديد واختيار المشروعات الفعلية التي ينبغي القيام بها لتنفيذ هذه الاستثمارات في داخل كل قطاع والتي تمكن من تحقيق الأهداف المرسومة للقطاع بأقل التكاليف الممكنة وهذه المشروعات تقوم بإعدادها الوزارات والمصالح الحكومية كل في حدود اختصاصها ثم تقوم بإرسالها إلى هيئة التخطيط المركزية لتضمنها استثمارات الخطة العامة للتنمية الاقتصادية بعد القيام بدراستها والمفاضلة بينها على حسب أهميته وحاجة البلد والنتائج المترقبة منها.

ثالثاً: إذا ما تم اختيار المشروعات الفعلية التي سيجري تنفيذها في كل قطاع تقوم الأقسام المعنية بهيئة التخطيط المركزية بتحليل هذه المشروعات تحليلاً تخطيطياً وحساب عائدها وتكلفتها من النقد الأجنبي والمحلي وأثرها على الدخل القومي ثم تقوم بإعداد مقترحاتها عن الخطط الجزئية لكل قطاع من قطاعات الاقتصاد القومي من حيث الاستثمار والاستهلاك والإنتاج والدخل والعمالة...

رابعاً: وبعد أن يتم إعداد هذه الخطط الجزئية فإنها ترفع إلى الإدارات العامة التي تقوم بمناقشتها مع الأقسام الفنية وتعمل على تجميعها والتنسيق بينها داخل إطار عام موحد ومن ثم يكون لدينا مشروع مبدئ لخطة اقتصادية عامة ويرسل هذا المشروع إلى الوزارات والمصالح الحكومية والمؤسسات العامة وعلى كل منها أن يدرس بالتفصيل الجزء الخاص به.

خامساً: وبعد أن تصل الملاحظات والتعديلات التي تقوم هيئة التخطيط بدراستها من كل ناحية مع مراعاة الدقة التامة والعمل على إزالة أي نوع من التعارض أو التناقض فإذا ما تم ذلك يحال المشروع إلى البرلمان لقراءته وإصدار قانون به وهناك تناقش الخطة العامة في لجان البرلمان المختلفة بحضور مندوبين عن جهاز التخطيط المركزي وبعد مناقشتها وإجراء التعديلات التي قد يوصى بها البرلمان فإنه يقرها ويصدر بها قانوناً.

سادساً: وبذلك يتم صدور الخطة العامة للتنمية الاقتصادية بشكل إجمالي ويبدأ تنفيذها بعد ذلك على أساس خطط سنوية تفصيلية يبين فيها موارد القطاعين العام والخاص وطرق استخدامها ووسائل التنفيذ وما يتطلب من مشروعات لازمة لتحقيق هذه البرامج[1].

3- مرحلة تنفيذ الخطة ومتابعتها:

وهنا تستطيع الوزارات المختلفة والمصالح الحكومية والمؤسسات العامة تنفيذ مشروعات التنمية التي يتضمنها الإطار العام للخطة وتحقيق الأهداف المختلفة وعلى الأخص تنظيم الصادرات والواردات وتوفير السلع والخدمات المخصصة للاستهلاك والاستثمار ومراقبة الأجور والأرباح وتقدم العمالة وتنفيذ اعتمادات الميزانية العامة للدولة في الأغراض المخصصة لها وإصدار القرارات والتنظيمات بغرض تحقيق الأهداف المرسومة في القطاع الخاص المقابل لنشاط كل وزارة أو مصلحة أو مؤسسة عامة.

مراحل إعداد الخطة القومية في مصر:

تمر ملية إعداد الخطة القومية في مصر بمراحل أربعة نوجزها فيما يلي:

أولاً: إعداد البيانات والإحصائيات وتجميعها:

ويقوم بهذا العمل مكاتب التخطيط والاتصال، ولجان التخطيط والمتابعة ووزارة التخطيط القومي، ويساهم في ذلك أيضاً الأجهزة الفنية المتخصصة كالجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

ثانياً: أعداد مشروع الخطة:

وتقوم بذلك وزارة التخطيط،وذلك بالتعاون مع هيئات التخطيط الموجودة بالوزارات والهيئات والمؤسسات العامة ووحدات الحكم المحلي.

ثالثاً: مناقشة الخطة:

ويتم ذلك على مستوى مجلس الوزراء، ثم على مستوى المؤتمر القومي للاتحاد الاشتراكي العربي، ثم أخيراً على مستوى مجلس الشعب.

رابعاً: أقرار الخطة:

بعد الانتهاء من مناقشة الخطة على النحو السالف ذكره يقوم المؤتمر القومي العام للاتحاد الاشتراكي بإقرارها ثم تحال بعد ذلك إلى مجلس الشعب ليتم إصدارها بقانون.

الأساليب التخطيطية[2]:

يعتمدا لمخططين بصفة عامة على بعض الأساليب العلمية والقياسية التي تسمى بالأساليب التخطيطية لتحقيق التناسب والتناسق بين جوانب الخطة الاقتصادية وهذه الأساليب تقوم على دراسة ومقارنة الموارد المتاحة بالنسبة للاستخدامات المخططة وذلك بالنسبة لبعض الموارد الهامة ومن ثم التحكم في توزيع الموارد الاقتصادية على مختلف الاستعمالات الممكنة في ضوء الأولويات المقررة في الخطة ومن أهم هذه الأساليب التخطيطية ما يلي:

---

(1) د. كمال بكري، مبادئ الاقتصاد، مرجع سبق ذكره، ص 586 وما بعدها.
(2) سعيد الخضري، محاضرات في مبادئ التخطيط القومي، مرجع سبق ذكره، ص 50 وما بعدها.

أ- الموازين التركيبية:

وتهدف هذه الموازين إلى إقامة التناسب على المستوى الكلي للاقتصاد القومي وذلك بإقامة التناسب بين المستويات الخاصة بفروع الاقتصاد القومي ومن أهم هذه الموازين ما يلي:

1- ميزان القوى العاملة:

ويهدف إلى التنسيق بين الطلب على قوة العمل من كافة قطاعات الاقتصاد القومي وعرض العمل بكافة أنواعه سواء العمل الفني والماهر والعمل غير الفني كما يهدف هذا الميزان إلى عرض قوة العمل الكافية لإحداث التنمية الاقتصادية المطلوبة للاقتصاد القومي وكذلك إلى ضمان توفر فرص العمل الحقيقية لكافة القادرين عليه.

وتراعي عدة اعتبارات في هذا الميزان أهمها الزيادة الطبيعية للسكان وكذا التشريعات الاجتماعية والعمالية في المجتمعات هذا وتعرض قوة العمل في المجتمع حسب الجهات الطالبة لقوة العمل وهكذا توجد عدة أنواع من موازين قوة العمل كل منها يعرض قوة العمل حسب تقيم معين يستهدف تسهيل الحصول على البيانات الخاصة بقوة العمل ومن ثم يسهل توجيه القوة العاملة إلى القطاعات الإنتاجية للاقتصاد القومي وأهم هذه التقسيمات هي:

- تقسيم قوة العمل حسب الجنس أو السن.
- تقسيم قوة العمل حسب جغرافياً.
- تقسيم قوة العمل حسب المستوى العلمي.
- تقسيم قوة العمل حسب المواصفات الفنية.

هذا ويلاحظ أنه يتم تجميع تلك الموازيين الفرعية في ميزان للقوى العاملة على المستوى الاقتصادي القومي.

2- ميزان الدخول والنفقات النقدية للسكان:

ويهدف هذا الميزان إلى إحداث التوازن بين الطلب الكلي على السلع الاستهلاكية وكذلك الدخول النقدية المتاحة لأفراد المجتمع خلال فترة الخطة ومن ثم يحدث التوازن بين العرض المتوقع للسلع الاستهلاكية والطلب عليها عند الإثمان المخططة لكل سلعة من هذه السلع وهكذا فإن الدخول النقدية المتاحة للأفراد لابد أن يقابلها كمية من السلع والخدمات الاستهلاكية لذا فإننا نجد أن كل توزيع للدخل القومي لابد أن يقابله هيكل محدد للإنتاج القومي.

وهذا التوازن في حقيقة الأمر يستدعي حدوث ثلاثة توازنات فرعية هي:

*** التوازن الزمني:**

أي أنه يتم عرض المنتجات والسلع الاستهلاكية في نفس الوقت الذي توزع فيه الدخول النقدية.

*** توازن نوعي:**

أي أنه يكون هناك تناسب بين السلع الاستهلاكية المعروضة واحتياجات المستهلكين.

*** توازن مكاني:**

أي أنه يتم عرض السلع الاستهلاكية في المكان الذي تطلب منه.

ب- الموازين السلعية:

وتستخدم هذه الموازين لتحقيق التوازن بين المقادير المتاحة والمطلوبة من كل سلعة مادية أو وحدات إنتاجية في ظل العلاقات الفنية السائدة للإنتاج وهنا يلاحظ أن الميزان يتضمن جانبيين الأول يتضمن الكميات أو المقادير المادية المتاحة من السلعة من مختلف المصادر خلال فترة الميزان والتي لا تتجاوز السنة أما الجانب الثاني فيضمن توزيع هذه الكميات أو المقادير المادية على مختلف الاستخدامات خلال نفس الفترة وبطبيعة الحال فكل ميزان يختص بسلعة واحدة ذات مواصفات محددة وذات أهمية معينة ومن ثم يتوافر لدينا عدد من الموازين السلعية بالنسبة للسلع الإنتاجية ويمكن عن طريق تلك الموازين حصر الكميات المتاحة من السلعة وكذلك الكميات المطلوبة منها ويأخذ الميزان السلع الشكل التالي:

ميزان سلعي

الموارد		الاستخدامات	
- مخزون أول المدة.	××	- الاستهلاك الوسيط	××
- الإنتاج	××	- الاستثمار	××
- الواردات	××	- الاستهلاك الفردي	××
- مصادر أخرى محتملة	××	- الاستهلاك الجماعي	××
		- صادرات	××
		- مخزون آخر المدة	××
	××		××

هذا ويلاحظ أن هذا الأسلوب قد وجهت إليه الكثير من الانتقادات من أهمها:

1- إن تحقيق التوازن الاقتصادي على المستوى القومي يستدعي بناء آلاف الموازين السلعية.

2- إن هذه الموازين تعكس الاستخدامات المباشرة للسلع ولا تعكس الاستخدامات غير المباشرة.

3- إن هذه الموازين لا تأخذ في اعتبارها التغيرات التكنولوجية التي تؤثر في المعاملات الفنية بين قطاعات الاقتصاد القومي.

3- جداول التشابك القطاعي:

يستخدم ذلك النموذج في إيضاح علاقات التشابك الموجودة بين الأقسام الإنتاجية كما يسهم في معرفة التفاعلات التي تترتب على قيام هذه العلاقات في وقت واحد معاً فالمدير لا يهتم دائماً بقرار معين بقدر ما يهتم بتأثير ذلك القرار على الأقسام الأخرى. فمثلاً زيادة حجم الإنتاج من سلعة معينة بنسبة 25% سيترتب عليه زيادة الاحتياجات من الخدمات والأيدي العاملة والآلات... وهذا النموذج يسهم في تحديد النسبة التي ستزيد بها الأقسام الأخرى. فمثلاً: إذا افترضنا أنه أمكن تقسيم منشأة ما إلى ثلاثة قطاعات (أ، ب، ج) تعتمد كل منها على الأخرى وسنفرض أن إجمالي المخرجات لكل قطاع من القطاعات وكيفية توزيعها كانت على النمط التالي:

القطاع (أ):

مخرجاته	المبيعات للقطاع (ب)
100 مليون جنيه	35 مليون جنيه

المبيعات للقطاع (ج)   المبيعات للطلب النهائي

40 مليون جنيه   25 مليون جنيه

القطاع (ب):

مخرجاته   المبيعات للقطاع (أ)

250 مليون جنيه   40 مليون جنيه

المبيعات للقطاع (ب)   المبيعات للطلب النهائي

90 مليون جنيه   120 مليون جنيه

القطاع (ج):

مخرجاته   المبيعات للقطاع (أ)

160 مليون جنيه   50 مليون جنيه

المبيعات للقطاع (ج)   المبيعات للطلب النهائي

30 مليون جنيه   80 مليون جنيه

فإنه يمكن الآن إيضاح علاقة التشابك بين القطاعات الثلاثة (المعاملات الفنية بين القطاعات) من خلال نموذج التشابك القطاعي على النحو التالي:

المخرجات **المدخلات**	**المخرجات الوسيطة**			**الطلب النهائي**	**الطلب إجمالي المخرجات**
	القطاع (أ)	القطاع (ب)	القطاع (ج)		
المدخلات الوسيطة					
القطاع (أ)	-	35	40	25	100
القطاع (ب)	40	-	90	120	250
القطاع (ج)	50	30	-	80	160
إجمالي المدخلات الوسيطة	90	65	130	225	
المدخلات الأولية	10	185	30		
(القيمة المضافة)	100	250	160		510
إجمالي المدخلات					

ويلاحظ من النموذج السابق ما يلي:

1- أن مخرجات كل قطاع تمثل أما مخرجات وسيطة للقطاعات الأخرى أو مخرجات نهائية تقدم للطلب النهائي.

2- أن المدخلات الأولية لكل قطاع تكون مساوية للفرق بين إجمالي مدخلات القطاع ومجموع المدخلات التي حصل عليها القطاع من القطاعات الأخرى. وهكذا استطاع هذا النموذج أن يعطي صورة كاملة وشاملة لكيفية عمل الجهات الإنتاجية للاقتصاد القومي لتحديده

لعلاقات التبعية الفنية لكافة قطاعات الاقتصاد القومي وهي علاقات ناتجة عن الاعتماد المتبادل لهذه القطاعات.

أدوات التخطيط القومي[1]:

تتمثل أهم تلك الأدوات فيما يلي:

1- الأهداف:

ويتم تحديد الأهداف بدراسة وتحليل المشكلات التي تعاني منها الدولة وهنا يمكن التمييز بين نوعين من الأهداف وهما:

أ- أهداف عامة:

وتعرف أيضاً باسم الغايات وهذه يتم تحديدها في حالة أعداد الخطة الشاملة ومن أمثلتها:

- تخفيض العجز في الميزان التجاري.
- توزيع مكاني وطبقي لمكاسب التنمية وعوائد النمو الاقتصادي.
- تحسين مستويات المعيشة للسكان بزيادة معدلات النمو الاقتصادي.

ب- أهداف تفصيلية:

ويكون هذا النوع من الأهداف قابلاً للقياس حيث يعبر عنه بصورة كمية ومن أمثلة هذه الأهداف:

- زيادة مساهمة القطاع الصناعي في الاقتصاد القومي بنسبة 100% عن رقم الإنتاج العام الماضي.

2- السياسات:

وهي عبارة عن إرشادات وقواعد عامة وضعت لتحديد وضبط سير العمل وبشكل يضمن تحقيق الأهداف ومن أمثلة تلك السياسات.

- دمج المجتمعات المحلية في عملية التخطيط والإعداد والتنفيذ للمشاريع المختلفة.
- تعظيم دور القطاع الخاص وتقليص الدور الحكومي في مجال الإشراف والتنظيم والتشريع.

3- إجراءات تنفيذ العمل:

وهي الخطوات التنفيذية وآليات التنفيذ التي تتبع بشكل تفصيلي متسلسل وفق السياسات المرسومة وهي قواعد تحكم التنفيذ وتتسق بين الأهداف والسياسات وتكون واضحة ومحددة وغير متناقضة ومن أمثلتها:

- تطوير آليات المراقبة للجودة النوعية واعتماد معايير عالية للمواصفات.
- توفير قاعدة معلوماتية لكافة الأنشطة الاستثمارية.

4- الموازنات:

ويقصد بها الصورة الكمية للخطط وهي على ثلاثة أنواع رئيسية هي:

---

(1) د. عثمان محمد غنيم، التخطيط، أسس ومبادئ عامة، دار صفاء للطباعة والنشر عمان، 2001، ص 110 وما بعدها.

- **الموازنات العينية:**

وهي الترجمة الرقمية المعبر عنها بوحدات مادية من المدخلات مثل الآلات والمعدات وكذلك وحدات مادية من المخرجات مثل السلع والخدمات.

- **الموازنات البشرية:**

وتعني التقدير الكمي للقوى العاملة الموارد البشرية واستخداماتها وظائفها.

- **الموازنات المالية:**

وتعني التعبير النقدي عن الموازنات العينية والبشرية وتأخذ شكل موازنات جارية واستثمارات طويلة الآجل ومتوسط الآجل.

5- البرامج والمشاريع:

وهي عبارة عن مركب معقد من الأهداف والسياسات وإجراءات العمل والتنفيذ والموازنات وعادة ما يتكون البرنامج الواحد من مجموعة مشاريع مترابطة ومتفاعلة مع بعضها البعض وبالتالي لابد من أن تخطط هذه البرامج والمشاريع بشكل سليم ودقيق لأن أي خلل في إحداها قد يؤثر وينعكس سلباً على المشاريع الأخرى.

مشكلات التخطيط على المستوى القومي:

1- ندرة الكفايات العلمية والفنية:

فالتخطيط يحتاج إلى عدد غير قليل من الأشخاص المدربين ذوي كفايات العلمية العالية والمهارات الفنية الفائقة وعدم إمكان إيجاد هذا الجهاز يجعل من التخطيط أمراً غير ذي مغزى حيث أن ذلك قد يؤدي إلى أن تكون الخطط الموضوعة مرتجلة يشوبها النقص والقصور.

2- نقص البيانات والإحصاءات:

حيث يحتاج التخطيط لبيانات وإحصاءات كثيرة لشتى نواحي الحياة الاقتصادية من إنتاج واستهلاك واستثمار وصادرات وواردات ... وذلك لإجراء البحوث والدراسات اللازمة لرسم الخطط الاقتصادية على أسس ثابتة وعدم وجود مثل هذه البيانات والإحصاءات يجعل المخطط الاقتصادي يعتمد على بيانات وإحصاءات ناقصة غير وافية مما يكون له خطر كبير على ما يصدره من توصيات وتوجيهات لتنمية الاقتصاد القومي.

3- مركزية التخطيط:

التخطيط يتطلب وجود إدارة عليا مركزية تملك السلطة الكافية لإملاء خططها على كافة الوحدات الإنتاجية في الاقتصاد القومي وهنا يكمن العيب حيث أن تلك الإدارة المركزية لن تستطيع بأي حال من الأحوال أن تلم بكل دقائق النظام الاقتصادي وعلاقاته المتداخلة المتشابكة.

4- صعوبة تحقيق المرونة في الخطط العامة:

وذلك نظراً لأنه نادراً ما يحدث تنفيذ المشروعات الانتمائية وفقاً لما ما هو مرسوم لها من تقديرات في الخطة العامة حتى ولو كانت التقديرات كاملة الدقة والشمول عند وضعها ويرجع ذلك التغيير الدائم في الظروف والأحوال من وقت لآخر و الذي لا يمكن التنبؤ به مقدماً بصفة مؤكدة.

متطلبات التخطيط القومي الفعال[1]:

1- حصر موارد الدولة الطبيعية والمادية و البشرية وذلك حتى يمكن تحقيق التناسب والتوازن المطلوبين بين الأهداف المطلوب تحقيقها والإمكانيات المتاحة.

2- وضع الأولويات معتمدين في ذلك على درجة الإلحاح في الحاجات سواء التنموية أو الحاجات الأساسية فلن يكون التخطيط فعال ما لم يكون في مستوى التوقعات التي يضعها أفراد المجتمع لهذه الخطط.

3- التوفيق بين الأهداف القريبة والأهداف البعيدة بحيث تصبح الأولى وسيلة لخدمة الثانية فثملاً عند وضع خطط اقتصادية معينة لإرضاء الرأي العام في الأجل القصير يجب أن تكون على حساب تحقيق الأهداف الاقتصادية في المدى البعيد.

4- التأكد من توفير إمكانيات التنفيذ ولاسيما في الدول التي تتبع سياسة التخطيط المركزي حيث تمثل الحكومة عصب التنفيذ في ترجمة أهداف الخطة إلى واقع مادي.

5- التوعية بأهداف الخطة العامة للدولة وذلك من خلال مشاركة أجهزة التنفيذ المسئولة عن وضع الخطط والحصول على تأييد المجتمع بكل فئاته ومشاركته من خلال التنظيمات الشعبية والحزبية.

6- المتابعة والرقابة طوال فترة تنفيذ الخطة حيث أنه كما كان هناك تقييم مرحلي لمدى الدقة في التنفيذ كما أدى ذلك إلى ضمان تنفيذ الخطة وفق الأهداف الموضوعة.

الأجهزة المسئولة عن التخطيط القومي في مصر:

يلاحظ بصفة عامة أن هناك أجهزة مختلفة تشترك في عملية التخطيط في مصر حيث قد مر تنظيم السلطات العليا المختصة بالتخطيط في مصر بثلاثة مراحل أساسية هي:

1- في عام 1957 جعل القرار الجمهوري رقم (78) التخطيط القومي منوطاً بهيئتين هما:

أ- **المجلس الأعلى للتخطيط** الذي يتكون من رئيس الجمهورية وعضوية نواب رئيس الجمهورية ومن يختاره من الوزراء ورؤساء المؤسسات العامة على أن يكون وزير الدولة للتخطيط أميناً عاماً للمجلس وكانت مهمة هذا المجلس ما يلي:

1- وضع الأهداف القومية للنهوض الاقتصادي والاجتماعي في الدولة.

2- دراسة وإقرار الخطة القومية الشاملة متضمنة برامج العمل ومقترحات السياسة التنموية والاقتصادية والاجتماعية.

3- النظر في نتائج متابعة تنفيذ الخطة في مراحلها المختلفة.

ب- **لجنة التخطيط القومي** حيث تختص بإعداد الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة وبيان مراحلها وأجزائها السنوية وجميع ما يتصل بذلك من تشريعات واقتراحات كما أن عليها أن تشرف فنياً على تنظيم وتنسيق جميع الإحصاءات ونشرها.

---

(1) د. محمد سعيد عبد الفتاح وآخرون، الإدارة العامة للمبادئ والتطبيق، مرجع سبق ذكره، ص 249 وما بعدها.

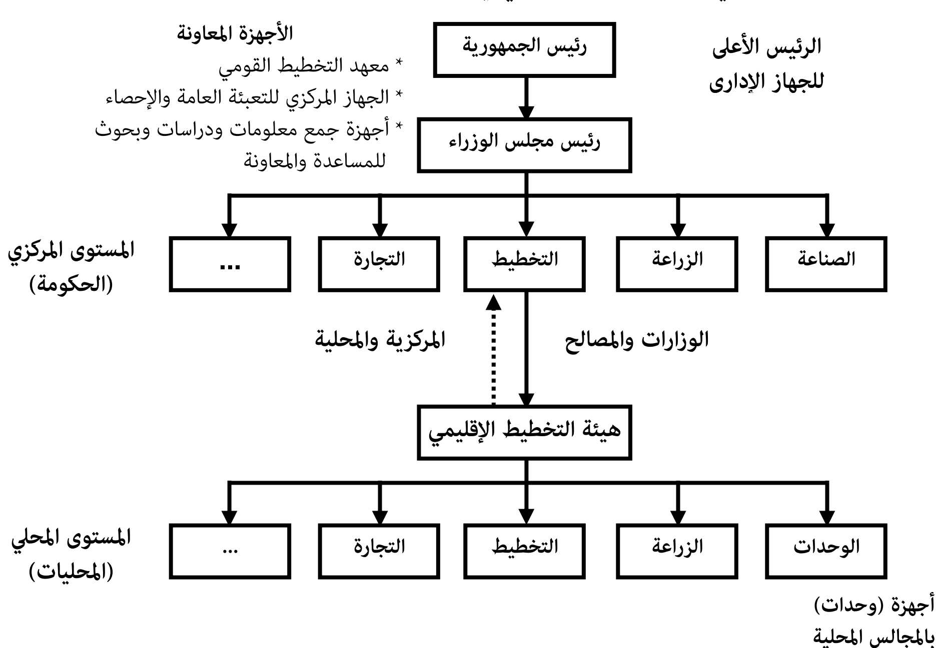
2- في عام 1959 صدر القرار الجمهوري رقم 262 الذي نص على إنشاء مكتب للتخطيط يتبع الوزير مباشرة وذلك في جميع الوزارات والهيئات العامة على أن يتولى ذلك المكتب مهمة لجنة التخطيط القومي في الحصول على البيانات.

3- في عام 1961 أنشأت وزارة التخطيط لتتولى مهمة الإشراف على التخطيط القومي يساعدها في ذلك ثلاثة أجهزة تخطيطية هي جهاز تخطيط الأسعار والمعهد القويم للتخطيط والجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ثم أضيف إليهم فيما بعد بنك الاستثمار القومي.

الهيئات التي أنيط بها أمر التخطيط في ظل أحكام الدستور الحالي لسنة 1971:

تختص الحكومة (مجلس الوزراء) على نحو ما سبق أن ذكرنا بإعداد الخطة ويقرها مجلس الشعب وذلك في ضوء السياسة العامة للدولة. غير أنه إذا كانت المصلحة العامة تقضي بأن يعهد بعملية التخطيط القومي الطويل الأجل إلى هيئات مركزية على النحو السابق إبرازه، فإن ذات المصلحة تقضي أيضاً بأن لا يكون التخطيط عملية استشارية للهيئات المركزية، وأنما توجب هذه المصلحة أنشاء هيئات وإدارات للتخطيط بالوزارات غيرها من المصالح لتساهم في الخطة العامة التي تضعها هيئات التخطيط المركزية.

ويظهر الشكل التالي أجهزة التخطيط القومي في مصر.



أجهزة التخطيط القومي في مصر

لذلك حرص المشرع المصري على تنظيم الأجهزة المختلفة التي تتعاون مع الأجهزة المركزية في إعداد الخطة العامة، وهي:

1- وزير التخطيط القومي:

ويختص وفقاً للقرار الجمهوري رقم 1329 لسنة 1960 بإعداد مشروع الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها وتقييم النجاح في تحقيق أهدافها، وتعاون في ذلك لجنة التخطيط القومي المشكلة وفقاً لأحكام قرار رئيس الجمهورية رقم 78 لسنة 1957.

2- لجان التخطيط والمتابعة في الوزارات والمؤسسات العامة:

وتختص هذه اللجان بإعداد مشروع الخطة العامة للسنوات الخمس والخطط السنوية وتقارير المتابعة، كما تختص بتقديم جميع البيانات والقيام بالدراسات اللازمة في هذا الشأن وذلك فيما يتصل باختصاص الوزارة أو المصلحة أو المؤسسة العامة وكذلك بنشاط القطاع الخاص المقابل.

3- مكاتب التخطيط والاتصال بالوزارات والمصالح:

وذلك لتكون أجهزة فنية لمعاونة لجان التخطيط والمتابعة المنشأة بالوزارات والمصالح والمؤسسات، وذلك بالإضافة إلى قيام رؤساء هذه المكاتب بوظيفة ضباط اتصال مع لجنة التخطيط القومي.

4- معهد التخطيط القومي:

أنشئ بالقانون رقم 231 لسنة 1960 وذلك بغرض "النهوض بالبحوث والدراسات التخطيطية المتصلة بإعداد الخطة القومية الشاملة للجمهورية ووسائل تنفيذها، ودراسة الأسس والأساليب العلمية والفنية والاقتصادية والاجتماعية للتخطيط القومي والعمل على تطبيقها بقصد تحقيق الأهداف القومية".

التخطيط القطاعي

يقصد بهذا النوع من التخطيط "عمليات الدراسة والتحضير السابقة للتنفيذ والتي تجري بطريقة منتظمة لمقترحات السياسات والخطوات التنفيذية الواجب إتباعها وذلك في إطار شامل مع الأخذ في الاعتبار ما قد يترتب على هذه السياسات والخطوات من آثار جانبية وثانوية للوصول إلى أهداف محددة ومقبولة لتنمية القطاع" ويستهدف هذا النوع من التخطيط مجموعة من الوحدات التي تمارس نشاطاً متجانساً حيث تتعلق الخطط القطاعية بقطاع معيناً كالقطاع الصناعي أو الزراعي أو الخدمي مثل التربية والتعليم وقطاع الإعلام حيث يتم عادة تشكيل لجان قطاعية تتمثل مهامها فيما يلي:

أ- دراسة الوضع الشامل لكل قطاع ودورة في نمو الاقتصاد القومي.

ب- وضع التوجيهات والاستراتيجيات الخاصة لكل قطاع.

ج- دراسة عوامل الإنتاج وشروط العرض والطلب لكل قطاع ومدى قدرته التنافسية.

هذا ويهدف هذا المستوى من التخطيط إلى تحقيق ما يلي:

1- إيجاد ترابط منطقي بين القرارات مع بعضها البعض من جهة ومع الأهداف العامة والتفصيلية لكل قطاع من جهة أخرى مما يؤدي إلى تحديد خطوات العمل بشكل منطقي متسلسل ومتكامل لجميع العاملين في القطاع.

2- يساعد التخطيط السليم في إعطاء القطاع مركزاً ودوراً تنافسياً أفضل من خلال المرونة التي يوفرها فيما يتعلق بتطوير وتعديل أساليب العمل.

3- يوفر التخطيط قدرة كبيرة من التنبؤ بأحداث المستقبل وبالتالي يزيد ذلك من قدرة القطاع على التأقلم والتكيف مع هذه الأحداث.

4- تحقيق التنسيق الأفقي والرأسي بين النشاطات المختلفة داخل القطاع وتحديد الهيكل التنظيمي المناسب وتوزيع المسئوليات.

5- يعمل التخطيط السليم على تحقيق رقابة فعالة في جميع مراحل التنفيذ وبشكل يضمن تحقيق الأهداف المنشودة.

6- يعمل التخطيط السليم على رفع الكفاءة الإنتاجية وزيادة الإنتاج عن طريق تحقيق الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة والإمكانيات.

التخطيط الإقليمي

التخطيط الإقليمي أحد جوانب التخطيط القويم ويهتم أساساً بتخطيط تنمية الأقاليم بهدف تحقيق التقارب بينها والإقليم هو الحيز أو الجزء الحيزي المتجانس والذي يتميز بصفات اقتصادية واجتماعية خاصة.

يهتم التخطيط الإقليمي بدفع القدرات التنموية للإقليم والمناطق المختلفة من خلال خطط هيكلية عامة وشاملة لكافة عمليات التطور العمراني الاقتصادي الاجتماعي.

أهداف التخطيط الإقليمي:

التخفيف من حدة التفاوت الاقتصادية بين الأقاليم والمناطق

ظهرت الحاجة إلى التخطيط الإقليمي نتيجة الفروق الكبيرة والتي تتسع بين أجزاء الدولة الواحدة، ويرجع ذلك أساساً إلى التصنيع والتحضير.. فارتفاع معدلات التصنيع لا تؤدي فقط إلى خلق المدن بل إلى كبرها وتوسعها نتيجة ميل النشاط الصناعي إلى التركيز في مناطق معينة وبهذا تواجد الاختلاف البين في مستويات المعيشة والدخول بين سكان المناطق الحضرية من جهة والمناطق الريفية من الجهة الأخرى.

هذه الفروق الكبيرة في مستويات المعيشة والدخول تؤدي إلى مشاكل اجتماعية وسياسية خطيرة فالمدن تزداد ازدحاماً ويزيد الطلب على الخدمات مثل الإسكان والمواصلات والمرافق والأمن والخدمات الاجتماعية، فلإلى جانب ما تحتاجه إلى أرصدة متزايدة فإن عدم تلبيتها بالقدر الكافي يخلق ضغوطاً سياسية واجتماعية على الحكومة، وبالتالي يزيد اهتمامها بالمدن دون الريف، والحالة الرثة للمناطق الريفية بشكل ملح إلى زيادة الخدمات التعليمية والصحية والإعانات الاجتماعية وإزاء ضخامة المبالغ المطلوبة لهذه الأغراض، فلابد من مواجهتها بنوع ما من التخطيط يخفف من الضغط على المدن الكبيرة ويساعد على تقديم وتنمية المناطق الريفية وإذا لم تتخذ الإجراءات الكفيلة في إطار تخطيط إقليمي لمواجهة هذه المشاكل فإن المدن الكبيرة ستزداد حجماً واتساعاً نظراً لقدرتها على جذب أنشطة جديدة وبالتالي تيارات من الهجرة متزايدة من المناطق الريفية. هذا إلى جانب حرمان المناطق الريفية من الخبرات وسبل التنمية.

الاستغلال الكامل والأمثل للمزايا النسبية لكل إقليم أو منطقة:

تنمية المناطق أو الأقاليم يعني إمكانية استغلال الموارد المحلية سواء أكانت بشرية أو مادية وذلك يؤدي في النهاية إلى تعظيم الإنتاج القومي فتوالد أنشطة جديدة تربط كل أجزاء الدولة الواحدة في أكثر من اتجاه مما يساعد على تقوية الهيكل الاقتصادي للدولة.

التوطن الأمثل للمشروعات:

فالتخطيط الإقليمي كذلك يساعد على كشف الموارد والفرص الاستثمارية في الأجزاء المختلفة من الدولة الواحدة والتخطيط الإقليمي في أسوان قد أسهم في هذا المجال في الكشف عن بعض الموارد التعدينية، بالإضافة إلى هذا فإن التخطيط الإقليمي أقرب إلى السكان من التخطيط المركزي القطاعي ويجنب كثيراً من أخطاء التخطيط المركزي ويساعد على مراقبة العملية التخطيطية واتجاهاتها وقد يكون حلاً في بعض الأحيان للضغط السكاني المتزايد وذلك بالعمل على تنمية المناطق غير المأهولة بالسكان.

التنسيق الفعال بين الأنشطة ومنع الازدواجية.

دعم وتنمية العلاقات بين الأقاليم والمناطق المختلفة في الدولة.

الشروط اللازمة لتحقيق التخطيط الإقليمي:

إن الشروط اللازمة لتحقيق التخطيط الإقليمي بشكل عام لا تخرج عن متطلبات أية عملية تخطيطية وهي نفس شروط التخطيط القومي تتمثل في:

- قاعدة بيانات أساسية:
- توافر الكوادر الفنية.
- تحديد واضح للأهداف الإقليمية أو أهداف المنطقة.
- خلق أجهزة التخطيط الإقليمية وآثار حوافز المواطنين والاستقرار الكلي والإداري في الإقليم.
- التنسيق بين المحافظات والإدارات الواقعة في نطاق الإقليم أو المنطقة.
- وضع التشريعات فيما يختص بالربط الإداري وتحديد الوظائف والاختصاصات والمسئوليات الخاصة بأجهزة التخطيط الإقليمية.
- إدراج الخطة الإقليمية في إطار الخطة القومية للدولة.
- توفير قدر اللامركزية في إدارة الإقليم أو المنطقة.

استراتيجية التخطيط الإقليمي:

أن الاستراتيجية الملائمة هي التي تنبع من طبيعة توزيع الأنشطة الاقتصادية والسكان على الحيز المتاح وتنبع من الرغبة في تحقيق التوزيع الأمثل كما لابد وأن تتوافق مع الاستراتيجية العامة للتنمية القومية، فكلاهما في نفس الوقت لابد وأن يهدفان إلى تغيير الهيكل الاقتصادي على المجار القطاعية والحيزية أو الإقليمية والزمنية.

والبلاد المتخلفة بشكل عام تتميز بنموذج نمو معين على محور الحيز. فنجد أن الأنشطة المتقدمة الأنشطة الصناعية والأنشطة المرتبطة بها والتجارية والمالية تتركز في المدينة أو اثنتين أحداهما

تكون العاصمة والأخرى الميناء الرئيسي في أغلب الأحوال وقد تتواجد بعض المدن الصغيرة يكون أساس نموها الدفع الإداري كونها مركز لخدمات الأمن والتعليم والصحة وما إلى ذلك أما بقية الجزء الغالب في تخلف نسبي.

وارتبط هذا النموذج بتوزيع وتوطن الأنشطة الاقتصادية فغالباً ما تستحوذ المدن على النشاط الصناعي والتجاري (وأن كان ذا حجم صغير) وكذلك على مراكز السلطة والإدارة والخدمات أما المناطق الأخرى فتتوطن بها الأنشطة الأولية الزراعية – الصيد – الغابات – المراعي. وهذه الأنشطة مقارنة بالأنشطة المتقدمة المتواطنة بالمدن تكون ذات معدل نمو منخفض في توزيع السكان نجد أن أغلبهم يستوطن الأقاليم الزراعية نظراً لحاجة الزراعة للأيدي العاملة من جهة وعدم إمكانية الأعداد الفائضة الهجرة من جهة أرى إلا أنه في الحالات التي لا يستطيع النشاط الزراعي استيعاب قوى العمل المتزايدة وانخفاض الدخول والأجور وضيق فرص العمل أيا كان تحدث تيارات هجرة متتالية تيارات طاردة تؤدي إلى عملية حضرية غير صحيحة، هذه غير تيارات الهجرة الجاذبة والتي تعتمد على قوى جذب المدن وتواجد فرص العمل والخدمات المتوفرة بها و لهذا نجد أن كثيراً من المدن المتخلفة ترتفع فيها معدلات التحضر أي سكنى المدن عن معدلات التوسع الصناعي أو معدلات التوظيف الصناعي.

ويبدو جلياً أن مثل هذا النموذج يحتاج إلى علاج أساسي هيكلي وذلك بإيجاد مراكز نمو متنوعة تنافس المراكز القائمة وتغير من اتجاهات الهجرة وتبقى على الكفاءات المحلية وتساعد على استغلال الموارد والإمكانيات الإقليمية والمحلية المتاحة غير أنه من الصعب القول بإمكانية تنمية الأقاليم المتخلفة دفعة واحدة نظراً لندرة الموارد من جهة ولأنها تمثل أغلب الحيز من جهة أخرى.

وكذلك لنقص الإمكانيات الفنية ولضرورة خلق المشاريع الأساسية الهيكلية كشرط أساسي لبدء في عملية التنمية ولهذه الأسباب يقتضي الأمر تركيز الجهود في إقليم أو إقليمين لبدئ التنمية بهما يتمتع أو يتمتعان بفرص تنمية أكثر من غيرها أو غيرهما وهذه الاستراتيجية يطلق عليها (استراتيجية التركيز).

اختيار إقليم أو اثنين لبدئ التنمية بهما وتركيز الجهود في هذا الشأن يخضع لقواعد معينة. كما أن اختيار الأنشطة التي تمثل العمود الأساسي في التنمية تخضع كذلك قواعد معينة.

ولسنا هنا بصدد شرح هذه القواعد بقدر ما يهمنا إبراز بعض المسائل الهامة في هذا الصدد فالإقليم الذي يختار في المرحلة الأولى لابد وأن يتسم بإمكانية نمو بأقل جهد ممكن وذلك على أساس توافر بعض المشاريع الأساسية الهيكلية أو توافر ميزات نسبية كبعض المواد الخام أو القرب من طرق المواصلات الرئيسية أو لأنه يتمتع بمنطقة سوق أوسع من غيره.

أما الأنشطة التي تكون لها الأولوية فهي تلك الأنشطة التي تستطيع أن تخدم النمو بشكل فعال أو ذات مضاعف إقليمي مرتفع بحيث يؤدي إنشاءها إلى إشاعة النمو في الإقليم بمعدلات أسرع من غيرها وأن تكون هذه الأنشطة ذات صفة قومية أو دولية بمعنى أن علاقاتها الاقتصادية تمتد خارج الإقليم إلى أقاليم أخرى أو إلى التجارة الخارجية.

وفي بعض الأحيان يكون اختيار الإقليم راجعاً إلى عوامل استراتيجية أو لتجنب ضغط سكاني متزايد أو أن تنمية إقليم آخر نتيجة التشابك بين الأنشطة.

واستراتيجية التركيز في تطبيقاتها على إقليم أو اثنين في المرحلة الأولى تعتمد على خلق ما يمسى بمراكز النمو إذ أن الملاحظ في عمليات التنمية على محور الحيز أنها تتم في شكل مراكز نمو تشجع النمو داخل الإقليم وقد تتعداه إلى أقاليم أخرى وتتركز على الأنشطة المتقدمة ذات المضاعف الإقليمي المرتفع وتعتمد قوة جذب وتأثير مركز النمو على حجمه السكاني وحجم الأنشطة التي يحتويها وبقدر هذا الحجم يكون القدر من التأثير على المناطق المجاورة ومن ثم فالطريقة العملية لتطبيق استراتيجية التركيز تتضمن اختيار نقط نمو في الأقاليم المتخلفة تعطي فرصاً أوسع للتنمية ثم العمل على تنميتها بشكل سريع لتكوين قاعدة نمو تساعد في خلق نمو تلقائي بعدها تنتقل جهود التنمية إلى مراكز أخرى.

وهكذا نرى أن استراتيجية التركيز أكثر ملائمة لوضع هيكل الاقتصاديات المتخلفة كما أن اختيار إقليم أو اثنين في المرحلة الأولى تكون حقلاً لتدريب الفنيين وإعداد المخططين وتكون تجربة في حد ذاتها يستفاد منها في تنمية الأقاليم المتخلفة الأخرى واستراتيجية التركيز يمكن ربطها بالتخطيط القومي الشامل من خلال الأهداف القطاعية فالأهداف القطاعية يمكن تحقيقها بشكل أكفئ في ظل هذه لاستراتيجية إذ أن تضافر جهود التنمية في القطاعات المتخلفة وتركيزها في إقليم أو اثنين يؤدي إلى إشاعة النمو بدرجة أسرع وتأخذ في حسابها مبادئ الوفورات الخارجية والتكاملية.

وإشاعة النمو لا ترتكز فقط على المشروعات الأساسية للتنمية وهي المشروعات ذات المضاعف الإقليم المرتفع بل أيضاً على المشروعات المرتبطة أو المكملة لها بما يسمى بأحزمة أنشطة هذا إلى جانب وفورات الإنشاء والتركيبات ومد شبكات المياه والكهرباء في المناطق الصناعية المخططة إذ تخضع العملية التخطيطية الاقتصادية من ناحية التنفيذ إلى عملية التخطيط العمراني يأخذ في اعتباره التوسعات المرتقبة في استعمالات الأراضي من طرق إلى مباني إلى مصانع...إلخ. مع الأخذ في الاعتبار الاستخدامات الحالية وتجنب عيوبها.

لجنة التخطيط الإقليمي[1]:

تشكيل اللجنة:

- محافظ الإقليم وله الرئاسة بالتناوب سنوياً مع باقي المحافظات.
- محافظو المحافظات المكونة للإقليم.
- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات.
- رئيس هيئة التخطيط الإقليمي "أميانًا عاماً للجنة".
- ممثلو الوزارات المختصة (بقرار من الوزير المختص).

اختصاصات اللجنة:

- التنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الأولويات في ضوء الموارد المتاحة محلياً ومركزياً.

(1) د. حليم حلمي رزق، إدارة المنظمات العامة، مرجع سبق ذكره، ص 72 وما بعدها.

- النظر في التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة في ضوء تعديلات هيئة التخطيط الإقليم وعرض التوصيات على المجلس الأعلى للإدارة المحلية.

هيئة التخطيط الإقليمي:

تشكيل الهيئة:

تتبع هيئة التخطيط الإقليمي وزير التخطيط ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقات بينها وبين إدارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات قرار من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الإقليم.

اختصاص الهيئة:

القيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد إمكانات وموارد الإقليم واقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للإقليم.

القيام بإعداد الأجهزة الفنية اللازمة للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على **مستوى الإقليم.**

ويجب التكامل بين أجهزة التخطيط المحلية، واللجان العليا للتخطيط الإقليمي وهيئات التخطيط الإقليمي والمجالس الشعبية المحلية ووزارة التخطيط والوزير المختص بالإدارة المحلية.

المشاكل التي تواجه التخطيط الإقليمي:

من المشاكل الرئيسية التي تواجه التخطيط الإقليمي الخلط بين التخطيط الإقليمي والحكم المحلي أو الخلط بين الوحدات الإدارية والأقاليم الاقتصادية ويرجع الخلط هذا أحياناً إلى ما يطلق على الوحدات الإدارية وخاصة البعيدة عن العاصمة كلمة الأقاليم وللحكم المحلي كما للوحدات الإدارية مستويات مختلفة وتختلف كذلك من بلد لآخر.

والهدف من الحكم لمحلي إشراك الأفراد في إدارة شئونهم المحلية وأعطاء درجة من المرونة للسلطة المحلية في ممارسة اختصاصاتها مما يعني مزيداً من الديمقراطية وعلى حسب ما يخول للسلطات المحلية من قبل السلطة المركزية من اختصاصات ومسئوليات تتوقف درجة المركزية أو اللامركزية. وللمركزية واللامركزية في إدارة شئون البلاد ميزات وعيوب غير أن مزيداً من اللامركزية أكثر تفضيلاً عن مزيد من المركزية، وأن كان ذلك يتوقف على عوامل متعددة منها التقدم الاقتصادي والاجتماعي والوعي العام والتطور التاريخي وما إلى ذلك أما الهدف من التخطيط الإقليم فكما سبق بيانه يختلف تماماً عن هدف الحكم المحلي.

ويرجع التقسيم الإداري إلى وحدات محلية إلى أسباب تاريخية ومبررات خاصة بحفظ الأمن وجمع الضرائب كما قد يرجع كذلك في بعض الأحيان إلى رغبة مجموعة من السكان تكوين وحدة محلية خاصة بهم وقد يرجع كذلك إلى عوامل جغرافية وإلى اختلافات في اللغة أو الديانة أو القومية أما التقسيم الاقتصادي إلى أقاليم (وخاصة إذا ما روعى أن تكون قليلة العدد) يؤدي إلى استيعاب الإقليم الواحد إلى عدد من الوحدات الإدارية المحلية وقد يتكون إقليم من وحدة إدارية واحدة والمقصود بالوحدة الإدارية هي الوحدة من الدرجة الأولى أو المستوى الأول محافظة مثلاً كما هو الحال في مصر وسوريا.

ويبدو أن عدم التوافق بين التقسيم الإداري والتقسيم الاقتصادي قد يؤدي إلى بعض المشاكل الإدارية ويغير من مستويات الحكم المحلي ويهدد الاستقرار النسبي الذي قد يتمتع به الحكم المحلي ووحداته ومستوياته وإذا كان الخلاف بيناً بين التقسيم الإداري والتقسيم الاقتصادي بحيث يصعب

التوافق بينهما فإن إعادة التقسيم الإداري بحيث يتوافق مع التقسيم الاقتصادي أمر لا مفر منه وعلى هذا الأساس فإن الوحدات الإدارية الجديدة ستكون ذات حجم أكبر وموارد أكثر وذات قدرات وكفاءات تمكنها من ممارسة سلطات الحكم المحلي والتخطيط بشكل أيسر وأكفئ.

وإذا استقر مفهوم التخطيط الإقليمي وتحددت مسئوليات الإقليم فيما يختص بتكوين الخطة الإقليمية وتركيبها في ظل التقسيم الجديد كان للحكم المحلي في هذا الإطار دور أكبر وبشكل أكثر تنظيماً حيث يمكن إشراكه في الإشراف على تنفيذ كثير من المشروعات الإقليمية وجمع البيانات ومراقبة تنفيذ الخطة.

ومن المشاكل التي قد تظهر في المرحلة التالية أي مرحلة التقسيم إلى أقاليم تتوافق مع الوحدات الإدارية الجديدة خشية السلطة المركزية تفويض السلطات اللازمة إلى سلطات الحكم المحلي، حيث يمثل ذلك التقليل من سلطاتهم ويمثل بالنسبة لهم على حد تعبير البعض فوضى في اتخاذ القرارات. غير أن مثل هذا الرأي مردود عليه بأن الخطة كي تصبح نافذة لابد من صدور قرار مركزي بالموافقة عليها. كما أن مزيداً من اللامركزية يساعد على رفع كفاءة الحكم المحلي ويقلل من فرص أخطاء القرارات المركزية التي لا تراعي المصالح المحلية أو الإقليمية هذا ويبقى من اختصاص السلطة المركزية اتخاذ القرارات الرئيسية ذات الأثر في تحريك الاقتصاد القومي وتجديد اتجاهه.

وتواجد أقاليم اقتصادية ولجان تخطيط إقليمية لا يعني أن يخطط ويعمل بمفرده في حدود إمكانياته وموارده. بل على العكس فالخطط الإقليمية في مجموعها لابد وأن تكون متكاملة نظراً للتشابك في العلاقات الاقتصادية بين الأنشطة المتواجدة في الأقاليم المختلفة والخطط الإقليمية في مجموعها تكون الخطة العامة للدولة وأن القرارات الخاصة برفع معدلات النمو في بعض الأقاليم عن طريق رفع معدلات الاستثمار في قطاعات أو أنشطة معينة فيها هي نتاج قرار مركزي ينظر إلى الأقاليم كوحدة اقتصادية واحدة.

وفي هذا المجال التنويه إلى أن المشروعات الأساسية لتنمية الإقليم لابد وأن تمتد آثارها خارج الإقليم أو أن يكون لها علاقات اقتصادية داخل وخارج الأقاليم المتوطنة بها. ومن ثم فهذه المشروعات ذات صفة قومية أو دولية أحياناً وتخص الاقتصاد القومي ككل. والعمل على توطنها مثل هذه المشروعات في إقليم ما دون غيره يرجع إلى رغبة في أحداث النمو في هذا الإقليم. هذا بجانب عوامل أخرى قد تحبذ إقامة مثل هذه المشروعات فيه.

ومثل هذه المشروعات غالباً ما تتطلب مبالغ استثمارية ضخمة لا تتحملها موارد الأقاليم ومن ثم فأنها تحتاج إلى تمويل مركزي كما أن السلطات المركزية غالباً ما تقوم بتنفيذها لعدم توافر الخبرة والإمكانيات على المستوى الإقليمي. وقد تقترح لجان التخطيط الإقليمية مثل هذه المشروعات الأساسية وقد تكون من لجنة التخطيط المركزية وخاصة فيما يتصل باستغلال المعادن أو الصناعات الأساسية أو الثقيلة.

ويتطلب التخطيط الإقليمي بيانات أكثر تفصيلاً ومن نوعية خاصة أحياناً، وفي ذلك صعوبة قد تنتج عن عدم توافر الفنيين أو لقلة تعاون السكان المحليين أو لن التقسيمات الإدارية لا تتوافق مع حاجة التخطيط الإقليمي. وهذا إلى جانب عدم توفر الأخصائيين بالشكل الملائم في شئون التخطيط الإقليمي على المستوى الإقليمي أو حتى المستوى المركزي ويمكن التغلب على هذه الصعاب بإجراء دورات تدريبية منظمة مع محاولة تذليل العقبات الفنية من جانب المعاهد أو المؤسسات العملية المتخصصة.

ومن المشاكل التي تواجه التخطيط الإقليمي كذلك، تبعية لجان التخطيط الإقليمية من الناحية الإدارية. والواقع أن تحديد التبعية تحديداً سليماً يتوقف على مدى الاختصاصات المخولة لهذه اللجان، وعلى مدى توافق التقسيم الإداري مع التقسيم الاقتصادي فحالة التوافق تعني أن تكون لجنة التخطيط الإقليمية تابعة من الوجهة الإدارية حاكم الإقليم أو السلطة السياسية العليا به. ومن الناحية الفنية والمعملية تبقى لجان التخطيط المحلية على صلات قوية من لجنة التخطيط المركزية علاقات محدودة واضحة ومنصوص عليها في التشريعات الخاصة بإنشائها. أما في حالة ضم عدة وحدات إدارية يكون لكل واحدة منها حاكم وذات مستوى في إقليم ما فإن خضوع لجنة التخطيط الإقليمية الخاصة بهذا الإقليم إلى لجنة التخطيط المركزية من الناحيتين الإدارية والفنية يكون أكثر سلامة. وذلك لتجنب مشاكل تبعيتها الإداري لإحدى الوحدات الإدارية المكونة للإقليم.

ويجب ألا يغيب على الذهن أننا نقصد بالوحدات الإدارية أو وحدات الحكم المحلي الوحدات ذات المستوى الأول مثال ذلك المحافظات في مصر والعراق وسوريا. ومعلوم أن هناك مستويات من الحكم المحلي أقل من مستوى المركز أو القرية. أما مستوى البلديات فقد يجمع الإقليم عدة بلديات. وقد تكون المحافظة مكونة من أكثر من بلدية. كما قد يتكون الإقليم من بلدية واحدة أي مدينة كبيرة وتكون على مستوى المحافظة أيضاً.

التخطيط المحلي

باستثناء المجالس المحلية التي تقوم بإعداد وتنفيذ بعض أنواع الخطط التنموية البسيطة فإنه لا توجد هيئات تخطيط مخصصة على المستوي المحلي ويلاحظ أن المجالس المحلية تمارس اختصاصاتها ضمن حدودها الجغرافية حيث تنحصر تلك الاختصاصات فيما يلي:

1- إنشاء الحدائق والساحات العامة والمؤسسات الصحية والتعليمية والنقابية.

2- مراقبة أعمال المحلات العامة والفنادق وأمور الصحة والبيئة.

3- المشاركة في إعداد الخطط العمرانية للتجمعات السكانية.

4- إعداد خطط تنظيم هيكلية وخطط تنظيم تفصيلية لبعض الأحياء والقرى.

هذا ومن الواضح أن المقصود بالتخطيط المحلي تخطيط الأنشطة التي تقع في دائرة أو إطار وحدات الحكم المحلي. ووحدات الحكم المحلي ذات مستويات مختلفة وأهمية اقتصادية متباينة، ومن ثم فطبيعة الأنشطة التي تدخل في إطار وحدات الحكم المحلي ليست واحدة. وعليه يجب النظر لتحديد نطاق التخطيط المحلي إلى وحدات الحكم المحلي في إطار التقسيم الاقتصادي إلى أقاليم تخطيطية.

1- العلاقة بين التخطيط المحلي والتخطيطي الإقليمي:

قد سبق أن أوضحنا أنه لنجاح التخطيط الإقليمي ينبغي إيجاد التوافق بين التقسيم الإداري والتقسيم الاقتصادي. وبالتالي فالإقليم قد يضم وحدات إدارية من الدرجة الأولى أو من المستوى الأول. ومعنى هذا أن التخطيط المحلي يدخل في إطار التخطيط الإقليمي وينبع منه.

ونظراً لأن وحدات الحكم المحلي أصغر من الأقاليم وإمكانياتها ومواردها كذلك محدودة، فإن مجا التخطيط المحلي محدود وقد يقتصر على مستويات معنية من الأنشطة. وهي أنشطة الخدمات. ويجب أن يراعي أن الهدف من التخطيط المحلي. إذا اقتصر نشاطه على تخطيط الخدمات هو حسن توزيع المبالغ المرصدة أو المتاحة لهذا الغرض، وذلك في إطار الخطط الإقليمية.

2- الأنشطة القومية والإقليمية والمحلية:

إن التفرقة بين مفهوم كل من هذه الأنشطة والتخطيط المركزي والإقليمي والمحلي أمر غاية في الأهمية، فقد يفهم من الأنشطة القومية هي تلك الأنشطة ذات المستوى القومي، والإقليمية ذات المستوى الإقليمي وبالتالي المحلي ذات المستوى المحلي. وهذا يبدو سليماً إنما الخطأ في القول بأن الأنشطة الإقليمية مثلاً هي التـي تـدخل في نطاق التخطيط الإقليمي والأنشطة القومية هي التـي تـدخل في نطـاق التخطـيط المركـزي حيـث يـؤدي ذلـك إلى تضارب وأخطاء ليس من السهل تجنبها عملياً.

ولكي نتعرف على نوع الخطأ نعود ونعرف كل أنواع هذه الأنشطة فالنشاط المحلي هو ذلك النـوع مـن النشاط الذي لا يمتد أثره خارج النطاق المحلي وإذا امتد النشاط خارج النطاق المحلي أصبح ذا صـفة إقليميـة مـع تواجده داخل وحدة محلية. والنشاط الإقليمي هو الذي لا يتعدى تأثيره حدود الإقليم أما إذا تجـاوز هـذا التـأثير حدود الإقليم فإنه يصبح ذات صفة قومية، وإذا كان تأثيره قوياً ليمتد خارج حدود الدولة أصبح في نطاق الأنشطة الدولية.

وعلى هذا الأساس يمكن أن يتواجد نشاط دولي وقومي وإقليمي ومحلي داخل إقليم واحد حتى داخـل وحدة محلية واحدة. وقد سبق القول أنه لبدء عملية تنمية إقليمية سـليمة وذات تـأثير مبـاشر وفعـال، لابـد مـن الاعتماد على توطين أنشطة دولية أو قومية، لأن مثل هذه الأنشطة تتطلب نتيجة العلاقات الإنتاجية بين الأنشـطة خلق أنشطة مساعدة إقليمية ومحلية.

وقد يتبادل إلى الذهن أن الأنشطة الصناعية هي من الأنشطة الولية أو القومية أمـا أنشـطة الخـدمات من الأنشطة المحلية. والواقع أن الأمر ليس كذلك في كل الأحوال. فهناك من الصناعات لا يتعدى أثرهـا الإقلـيم أي أنها تنتج وتستهلك داخل الإقليم. وقد يتواجد نوع من الخدمات يكون ذات تأثير إقليمي وحتى قومي أحياناً وربما يتعدى ذلك إلى النطاق الدولي. مثال ذلك إقامة مصحة أو مستشفى داخل دائرة حكـم محـلي التـي قـد تكـون في إقليم متخلف ولكنها تتمع بطقس صحي ملائم لنوع الأمراض التي تعالج في هذه المصحة.

من هذا العرض يتبين أنه من الخطأ القول بأن التخطيط الأقليمي هو ذلك النـوع مـن التخطـيط الـذي يهتم أساساً بتخطيط الأنشطة الإقليميـة بـالتعريف الـذي سـبق بيانـه. أو أن التخطـيط القـومي يـدخل في إطـاره تخطيط الأنشطة القومية والدولية فقط ولكن الصحيح من القول أن التخطيط المركـزي هـو الـذي تشـمل نظرتـه الاقتصاد القومي بأشمله. ويدخل في إطار الخطة القومية التي تعدها لجنة التخطيط المركزيـة الخطـط الإقليميـة. أما الخطط المحلية فتدخل في إطار الخطط الإقليمية ونظرة لجنة التخطيط الإقليمية في هذا المعنى شاملة بالنسبة للإقليم بأكمله، مع مراعاة الإطار والتوجيهات المركزية.

وكما سبق القول فالخطة الشـاملة أو المركزيـة تراعـي آثـار الخطـط الإقليميـة عـلى الاقتصـاد القـومي، والخطة الإقليمية تراعي آثار الخطط المحلية على الاقتصاد الإقليمي وفي الحالة الأولى يلـزم قـرار مركـزي للموافقـة على الخطط الإقليمية وفي الثانية يلزم قراراً إقليمياً للموافقة على الخطط المحلية. هذا مع مراعـاة إعطـاء خطـوط عريضة لتركيب الخطط الإقليمية من قبل لجنة التخطيط المركزية، وبالمثل للخطط المحلية من قبل لجان التخطيط الإقليمية.

وفي حالة تنفيذ المشروعات قد يكون الاتجاه متوافقاً مع التعريف الخاص بالأنشطة الدولية والقومية والإقليمية والمحلية بمعنى أن يسند إلى السلطات الإقليمية تنفيذ المشروعات التي لا يتعدى أثرها حدود الإقليم. أما الأنشطة ذات الأهمية القومية أو الدولية فتقوم بتنفيذها السلطات المركزية.

وأخيراً تجب ملاحظة أن مثل هذا القسم للأنشطة وأن كان مفيداً في سياسة التنمية الإقليمية والمحلية إلا أنه تقسيم وقتي بمعنى أنه لا يدخل عنصر الزمن في الحسبان فالأنشطة الإقليمية مثلاً تتوسع أو قد يزداد عليها الطلب بحيث يمتد أثرها خارج الإقليم وتصبح بالتالي أنشطة قومية أو دولية إذا ما دخلت في إطار الصادرات.

وخلاصة القول أن يختص التخطيط الإقليمي بتخطيط كل الأنشطة المتوطنة داخل حدود الإقليم ذات الصفة الإقليمية والقومية والدولية. أما التخطيط المحلي فيقتصر على تخطيط الخدمات داخل حدود الوحدة المحلية على الأقل في المراحل الأولى للتخطيط. أما التخطيط المركزي فيختص بالتوزيعات الرئيسية للموارد والمبالغ الاستثمارية وللتخطيط طويل الأجل (الاستراتيجي) وإعطاء الخطوط العريضة للتخطيط الإقليمي والمحلي، وإصدار التوجيهات والقرارات المركزية فيما يختص بتوازن خطط التنمية على المحاور القطاعية والإقليمية والزمنية، وتركيب الخطة القومية الشاملة وإصدار القرارات الخاصة بالموافقة عليها والتشريعات اللازمة في هذا الصدد.

التخطيط على مستوى المنظمة الواحدة[1]:

هناك نموذجين رئيسين للتخطيط على مستوى المنظمة الحكومية الواحدة هما:

أ- تخطيط البرامج والأهداف والنتائج:

وهنا تكون الخطة على هيئة مجموعة من النتائج المستهدف تحقيقها وبرنامج تحقيق هذه الأهداف زمنياً وتكون حرية الوحدات التنظيمية في تحديد أسلوب العمل وطرق التنفيذ كبيرة وتكون صلاحية المستويات التنظيمية الأدنى كبيرة أيضاً ولا تتطلب مثل هذه الخطة تدخل تفصيلي من قبل المستويات الأعلى والتي يقتصر دورها على التنسيق بين النتائج المستهدفة من قبل الوحدات التنظيمية المختلفة داخل المنظمة وإقرارها بصفة نهائية مثل متابعة النتائج المتحققة مع عدم التدخل في أساليب وإجراءات التنفيذ.

ب- التخطيط الإجرائي التفصيلي:

وهنا تكون الخطة ذات طابع إجرائي تفصيلي حيث تحتوي على مجموعة من الأساليب المحددة لطرق التنفيذ وإجراءات ومراجعة واختصاصات كل وظيفة وكل وحدة تنظيمية من حيث أنشطة العمل ومهامه أي أن الاهتمام الرئيسي هنا يكون بالأساليب والوسائل والإجراءات وليس بالنتائج النهائية ومن ثم يقع عبء كبير على المستويات القيادية العليا في المنظمة حيث يجب عليها متابعة التصرفات المختلفة للتأكد من مطابقتها للخطط الإجرائية التي تمثلها اللوائح التنظيمية والإدارية في المنظمة.

* **العلاقة بين التخطيط على مستوى الدولة والتخطيط على مستوى المنظمة:**

يتأثر التخطيط على مستوى المنظمة الحكومية الواحدة بالتخطيط على مستوى الدولة في نواحي عديدة نذكر منها[2]:

(1) د. ممد سعيد عبد الفتاح وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 254 وما بعدها.

(2) المرجع السابق، ص 252 وما بعدها.

1- درجة الشمول الذي يتسم به التخطيط على مستوى الدولة حيث أنه عندما تكون الخطة شاملة لكل القطاعات فإنه يكون من الضروري أن يحدد لكل منظمة نصيبها من الخطة الشاملة أي خططتها الجزئية المتبعة والمرتبطة بالخطة العامة.

2- حين تزداد درجة الإلزام ودرجة التفصيل في خطة الدولة فإن حرية المنظمة العامة في الخروج عن الأهداف والسياسات التي تتضمنها الخطة تقل بدرجة كبيرة.

3- عندما يكون الطابع العام لخطط الدولة هو المركزية فإن درجة مشاركة المنظمات العامة في وضع الخطة وصياغتها تكون ضعيفة.

4- عندما يكون المدى الزمني الذي تغطيه خطة الدولة هو المدى المتوسط أو الطويل فإن الخطط الجزئية للمنظمات العامة لابد وأن تغطي المدى الزمني الذي تعد له الخطة العامة للدولة.

عوائق تعترض التخطيط على مستوى المنظمة[1]:

تتمثل هذه العوائق في ثلاثة اتجاهات هي:

1- اتجاهات وقيم الإدارة:

حيث تتمثل أهم عوائق التخطيط الفعال في المنظمة العامة والتي ترتبط بالإدارة العليا فيما يلي:

- الفشل في متابعة الخطط واتخاذ الخطوات اللازمة للتعديل والتغيير.
- عدم توافر نظم المعلومات الحديثة والمنظورة واللازمة للتخطيط.
- عدم التفهم الكافي لأهمية ومزايا التخطيط طويل الأجل.
- عدم توافر الكفاءة الإدارية اللازمة للقيام بالتخطيط.

2- تصميم نظام التخطيط:

يمكن أن يكون تصميم نظام التخطيط عائقاً في الحالات التالية:

أ- افتقار نظام المكافآت إلى التأني في تقييم المسئولين حيث عادة ما يتم التقييم على أساس النتائج السريعة بدلاً من الاهتمام بالنتائج في الأجل الطويل.

ب- افتقار نظام المشاركة حيث عادة ما يغفل نظام التخطيط ضرورة مشاركة المدير الفني في مختلف المستويات الإدارية في عملية التخطيط ومن ثم فقد يؤدي ذلك إلى معارضة بعض المنفذين لهذه الخطط.

ج- افتقار الأهداف المحددة حيث قد يفتقر نموذج التخطيط إلى وجود أهداف محددة مكتفياً بالأهداف العامة الأمر الذي قد يؤدي إلى حدوث تعارض أو تضارب في الأهداف التفصيلية.

د- عدم تحقيق التوازن بين صفته الرسمية وغير الرسمية حيث أن عدم التحديد القاطع للواجبات والمستوليات يجعل التخطيط الفعال أمر بعيد المنال.

تنفيذ الخطة:

وهنا نجد خمسة عوائق رئيسية تتمثل فيما يلي:

---

(1) د. عبد الحميد بهجت فايد وآخرون، الإدارة العامة، مكتبة عين شمس، 1999، القاهرة، ص 108-111.

1- عدم التوافق بين التخطيط والواقع العملي.

2- افتقار الدافعية لتنفيذ الخطط.

3- افتقار التصرفات والقرارات الموجة بالتخطيط.

4- افتقار برامج التدريب الكافية للمديرية لتنمية القدرات على التخطيط وأساليبه ومتابعته.

5- التراخي في متابعة ا لخطط عند التنفيذ وعدم وجود المعايير.

6- الموضعية للتقييم.

ثالثاً: التخطيط من حيث المدى الزمني:

ينقسم التخطيط من حيث المدى الزمني إلى ثلاثة أنواع الأول طويل الأجل، والثاني متوسط الأجل، والأخير قصير الأجل.

أ- الخطط طويلة الأجل:

هي التي تصل مدتها عادة إلى عشر سنوات وتتميز هذه الخطط بأنها تحدد الأهداف الرئيسية دون الدخول في الأهداف التفصيلية أو وسائل التنفيذ مثال ذلك خطة مضاعفة الدخل القومي كل عشر سنوات والتي حددت لها الفترة من سنة 1960 إلى سنة 1970 في الجمهورية العربية المتحدة.

ومن الجدير بالذكر أن التخطيط الطويل المدى عملية شاملة وذلك لصعوبة التنبؤ بما قد يحدث نتيجة التغييرات وردود أفعال تلك التغيرات. غير أنه على الرغم من ذلك فإن للتخطيط الطويل المدى فوائده، إذ أنه يمثل ضرورة لا يمكن الاستغناء عنها بكل مجتمع يسعى لتحقيق أهدافه العريضة بحيث تقل في نفس الوقت أهمية الأهداف القصيرة الأجل. هذا فضلاً عن أنها تعطي الفرصة لدراسة المشاكل المتوقع حدوثها قبل تحققها فعلاً.

ب- الخطط متوسطة الأجل:

هي التي يمتد مجالها الزمني لفترة تبدأ عادة من ثلاث سنوات إلى سبع سنوات. وهذه الخطط غالباً ما تكون منبثقة عن الخطة طويلة الأجل وتنفيذاً لأهدافها. ومثال ذلك الخطة الخمسية التي وضعتها الجمهورية العربية المتحدة ليتم تنفيذها من عام 1960 إلى عام 1965.

ج- الخطط قصيرة الأجل:

هي التي يمتد مجالها الزمني لفترة قصيرة قد تكون سنة أو أقل من ذلك. ويستهدف هذا النوع من التخطيط – كما يرى البعض – التغلب على أزمة من الأزمات التي تواجه الدولة وبصفة خاصة المجال الاقتصادي ولذلك فهي خطط مؤقتة لا تمس الأسس الرئيسية التي يقوم عليها النظام الاقتصادي.

بينما يرى البعض الآخر أن الخطط القصيرة الآجل هي في الحقيقة خطط تفصيلية تتولى تحديد الأهداف الفرعية والوسائل التنفيذية للخطط الطويلة الأجل أو متوسطة الأجل ولذلك بفرض تنفيذها على مراحل معينة، وتأخذ مصر بهذه الصور الثلاثة للتخطيط من حيث المدى الزمني، وذلك ما يستفاد من المادة الثالثة من القانون رقم 70 لسنة 1973 حيث نصت على أن "توضع خطة قومية عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقسم هذه الخطة إلى مراحل زمنية متوسطة الأجل و

تقسم هذه دورها إلى خطط سنوية تفصيلية تتوافر فيها المرونة اللازمة لمواجهة ما يستجد من تطورات خلال سنين الخطة".

ويلاحظ أن هناك تقسيمات فرعية أخرى للتخطيط نذكر منها ما يلي:

التخطيط الهيكلي والتخطيط الوظيفي: "تقسيم حسب درجة التغيير":

- التخطيط الهيكلي:

التخطيط الذي يهدف إلى تغيير الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية وتغيير الهيكل الاقتصادي للمجتمع، مثل القرارات الخاصة بالتأميم والإصلاح الزراعي.

- التخطيط الوظيفي:

التخطيط الذي يتم بناء على إعداد وتنفيذ خطة اقتصادية ضمن الهيكل الاقتصادي القائم دون تغيرات جذرية.

التخطيط الأصلي والتخطيط المساعد: "حسب موضوع الخطة":

- التخطيط الأصلي:

يتناول التخطيط الأصلي القطاعات الاقتصادية التي تقوم بإنتاج السلع والخدمات.

- التخطيط المساعد:

يتعلق التخطيط المساعد بالتخطيط للمتغيرات الاقتصادية كالأسعار والأجور والادخار وغيرها. ويشمل التخطيط الاقتصادي النوعين معاً.

وقد يظهر تخطيط حسب موضوع الخطة تخطيط اقتصادي، اجتماعي، ثقافي، وكذلك تخطيط إداري لتنمية الكفاءات الإدارية.

التخطيط الرئيسي والتخطيط التكميلي "حسب توافر الموارد":

- التخطيط الرئيسي:

تتضمن خطة الدولة الجزء الأول وهو الخطة الرئيسية التي تحتوي على المشروعات التي يمكن تنفيذها لتوافر الموارد المالية والمادية و البشرية.

- التخطيط التكميلي:

وهو الجزء الثاني من خطة الدولة الشاملة والذي يحتوي على المشروعات التي يتم تنفيذها في حالة توافر الموارد المالية والمادية والبشرية اللازمة لتنفيذ هذه المشروعات.

التخطيط المركزي واللامركزي "حب الجهة القائمة بالتخطيط والمشاركة":

- التخطيط المركزي:

تتولى هيئة تخطيط مركزية وضع خطة اقتصادية قومية تشمل القطاعات المختلفة بدون مشاركة الأجهزة الدنيا فيوضع تلك الخطط بل يقتصر دور هذه الأجهزة على التنفيذ. ويغلب التخطيط المركزي على النظام الاشتراكي والشيوعي. وقد يكون استشارة الأجهزة التنفيذية في التخطيط ولكن تظهر مشاكل عدم التنسيق بين الأجهزة المختلفة.

- التخطيط اللامركزي:

تشارك الأجهزة في المستويات غير المركزية في وضع الخطة باقتراحها وأفكارها. وتتحدد اختصاصات الأجهزة المركزية للتخطيط وكذلك اختصاصات الأجهزة التنفيذية في عملية التخطيط أيضاً. وقد يظهر دور القطاع الخاص في التخطيط اللامركزي كما في النظام الرأسمالي. وفي الدول التي تجمع بين النظام المركزي واللامركزي في التخطيط، يطلب عليه "التخطيط التأشيري أو المنهجي" وتحدد الدولة خطة اقتصادية وتترك للوحدات الاقتصادية حرية تنفيذها حيث يلعب القطاع الخاص دوراً هاماً في الإنتاج. وقد تتحدد الأهداف المراد تحقيقها مع ترك تحديد الوسائل للقائمين على التنفيذ.

التخطيط طويل الأجل ومتوسط الأجل وقصير الأجل "تقسيم حسب الفترة الزمنية":

- تخطيط طويل الأجل:

يوضح الأهداف العامة "الأهداف المنظورة" المرغوب تحقيقها في المدى الطويل وغالباً ما يكون لأكثر من خمس سنوات أو عشر سنوات "خطة خمسية أو عشرية".

- تخطيط متوسط الأجل:

يوضح الأهداف المطلوب تحقيقها "الأهداف القابلة للتطبيق" خلال فترة زمنية معينة لأكثر من سنة وأقل من خمس سنوات في ضوء الأهداف طويلة الأجل.

- تخطيط قصير الأجل:

خطة سنوية أو أقل تتضمن الإجراءات والوسائل والسياسات لتحقيق الأهداف قصيرة الأجل "الأهداف المباشرة".

التخطيط الاستراتيجي والتنفيذي والتكتيكي "حسب درجة أهمية الخطة والمستوى الإداري":

- التخطيط الاستراتيجي:

وتقوم به المستويات الإدارية العليا على أساس فلسفة معينة. ويعتبر من اختصاص رئاسة الدولة وأجهزتها المعاونة.

- التخطيط التنفيذي:

وتقوم به المستويات الإدارية الوسطى لتحديد وسائل تنفيذ التخطيط الاستراتيجي، ويعتبر من اختصاص الحكومة بوزاراتها المختلفة.

- التخطيط التكتيكي:

وتقوم به المستويات الإدارية الدنيا لوضع التفصيلات للتخطيط في المرحلة السابقة موضع التنفيذ. ويعتبر من اختصاص مديري العموم وما في حكمهم في الوزارات أو رؤساء الوحدات التنفيذية المختلفة.

ويجب التكامل أنواع التخطيط المختلفة: المستوى القومي، المستوى الإقليمي أو القطاعي، المستوى المحلي أو مستوى الوحدة الإنتاجية، وكذلك بين التخطيط الاستراتيجي والتنفيذي، والتخطيط طويل ومتوسطالأجل...إلخ.

أدوات التخطيط

حتى يحقق التخطيط أهدافه فإنه عادة ما يستعين بمجموعة من الأدوات تتمثل فيما يلي:

1- تحديد الأهداف.

2- وضع السياسات والإجراءات.

3- برامج العمل والجداول الزمنية.

4- الموازنات التخطيطية والتنبؤات.

وحيث أنا قد تناولنا في الصفحات السابقة الحديث عن الأهداف في ظل الإدارة العامة فإننا سوف نفرد الصفحات التالية للحديث عن السياسات والإجراءات تاركين الحديث عن برامج العمل والموازنات لأجزاء أخرى من هذا المرجع وذلك على النحو التالي:

أ- السياسات العامة

نستعرض في هذا الجزء موضوع الساسة العامة وذلك نظراً لكون السياسة هي أحد الأدوات الهامة في العملية التخطيطية حيث تقع مسئولية وضع السياسات العامة على عاتق الإدارة العليا في الدولة كما أن نجاح الحكومة يعتمد على مهارة وقدرة الإدارة العليا على تحديد معالم الطريق الذي تسلكه المنظمات الحكومية.. وإذا كان للسياسة العامة مثل هذه الأهمية الكبرى. فما هي تلك السياسة...؟

المفهوم:

من البداية تجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد اتفاق بين الكتاب على مفهوم السياسة العامة غير أن الأبيات الغربية طرحت تعريفات متعددة لهذا المصطلح تعكس في مجموعها اختلاف توجيهات الباحثين ومن أمثلة تلك التعاريف ما يلي[1]:

- عرف "إير أتشار كافسكي" السياسة العامة على أنها "القرارات الحكومية التي تحدد وترسم حياة المواطنين".
- أما ويليام وان **William Dunn** فقد عرف السياسة العامة على أنها: "سلسلة طويلة من الاختيارات المتصلة التي تتضمن اتخاذ القرارات الخاصة بفعل أو عدم فعل أشياء معينة وذلك بواسطة أشخاص لهم صفة حكومية".
- وذكر توماس كوك **Thomas Cook** أن السياسة العامة هي "مخرجات الفاعلين السلطويين في حكومة معينة". حيث أوضح توماس أن أي نظام سياسي يحتاج إلى وجود هيئة تتخذ عدة قرارات لها طابق سلطوي هذه الهيئة هي التي يتعارف علماء السياسة عليها بأنها الحكومة. أي أن السياسة العامة هي مخرجات رئيسية للحكومة في النظام السياسي وهي في ذلك الوقت مدخل أساسي للجهاز الإداري[*].

---

(1) د. أماني أحمد خضير، محاضرات في الإدارة العامة، مطابع الدار الهندسية الإسماعيلية، غير مبين سنة النشر، ص 85 وما بعدها.

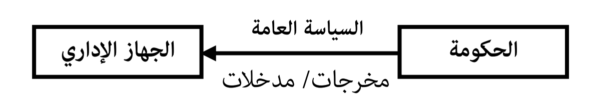
(*) الجهاز لإداري هو تلك الإدارة المنوطة بتنفيذ السياسة العامة وهي تضم عدد من المنظمات هي"

أ- **المنظمات المصلحية:** وهي الوزارات والمصالح التي تحقق أهداف السياسة العامة مثل: وزارة الدفاع والأمن والتعليم.

ب- المؤسسات العامة: وهي مشروعات الأعمال الاقتصادية التي تنشأها الدولة أو تساهم في إنشائها لتحقيق أهداف اقتصادية.

ج- المنظمات المحلية: وهي الوحدات التي تقوم الدولة بإنشائها لتنفيذ أهداف السياسة العامة لا مركزياً.

هذا ويلاحظ أن العلاقة بين الجهاز الإداري والحكومي تتمثل في أن الحكومة هي مسئولة عن وضع السياسة العامة بينما الجهاز الإداري يقوم موضع هذه السياسة موضع التنفيذ.



- ويرى توماس داي **Tomeas Dye** أن السياسة العامة هي ما تفعله ما لا تفعله الحكومة[1].
- أما جيمس أندرسون **James Anderson** فقد نظر إلى السياسة العامة على أنها "منهج قصدي أو هدف يتبعه فاعل أو أكثر في التعامل مع مشكلة ما".
- وفي تعريفها للسياسة العامة أوضحت الموسوعة الدولية للعلوم الاجتماعية أن السياسة العامة هي "مجموعة من الأهداف أو البرامج الأساسية تصاحبها مجموعة من القرارات تحدد كيف تصنع الأهداف وكيف يتم تنفيذها".

ونحن نعتبر أن السياسة العامة هي "عملية موائمة وبلورة لوجهات النظر وحاجات العديد من الناس والجماعات في الهيئة الاجتماعية إذ تبذل جماعات أصحاب المصالح ضغطاً لا يقتصر أثره على الهيئة التشريعية بل يمتد إلى الجهاز التنفيذي للحكومة ولما كان التشريع لا يمكن أن يكون على درجة من التفصيل تكفي لمواجهة كافة الاحتمالات فإنه لابد أن يمارس موظفو الحكومة قدراً كبيراً من حرية التصرف لا يقتصر على تنفيذ القانون بل يتناول تفسيره أيضاً".

خصائص السياسة العامة:

تتميز السياسة العامة مجموعة من الخصائص نذكر منها[2]:

1- أنها نشاطات هادفة تتوجه نحو أهداف معينة بدلاً من السلوك العشوائي.

2- أنها تحتوي على أسلوب معين من الإجراءات الحكومية التي ينفذها أشخاص رسميون بدلاً من قرارات لم تصل إلى مرحلة الانتهاء من تنفيذها فهي تمثل ما تقوم الحكومة فعلاً بتطبيقه وليس ما تنوي الحكومة.

3- أن السياسة العامة تكون إيجابية عندما تحتوي على إجراءات محددة للتأثير على مشكلة معينة وسلبية عندما يكون هناك قراراً صادراً من الجهات الحكومية بعدم اتخاذ أي إجراء بخصوص قضية معينة.

4- أن السياسة العامة تستند إلى قانون ولها سلطة التنفيذ وفي حالة عدم مراعاة تلك القوانين تقوم الحكومة بتطبيق العقوبة على المخالفين.

5- أن تصميم السياسة العامة هي عملية ديناميكية مستمرة بمعنى أنه لا يتم وضعها مرة واحدة وإنما يجب أن يتم مراجعتها باستمرار بحسب التغييرات التي تطرأ على الظروف المحيطة.

6- أن تحقيق التوازن المطلوب في تصميم السياسات العامة لا يجب أن يكون على حساب الاعتبارات الأساسية الواجب اتباعها.

7- يجب أن تكون السياسية العامة ذا قدرة فائقة على استيعاب كافة تيارات الرأي العام والمصالح وبحيث تضمن في النهاية توفير الضمانات الكافية للتنفيذ الفعال.

(1) Thomas R. Dye understandig Public Policy in Lewood Cliff S. N. J. Prentice – Hall 1972, P. 18.

(2) د. موفق حديد محمد، إدارة الأعمال الحكومية، مرجع سبق ذكره، ص 232 وما بعدها.

أنماط السياسة العامة[1]:

1- السياسات الاستراتيجية:

وهي تلك السياسات التي تتعلق بتعبئة الموارد المادية والبشرية سواء كان مصدرها البيئة الداخلية مثل الضرائب أو المجتمع الدولي مثل المعونات.

2- السياسات التنظيمية:

وهي تلك السياسات التي تتعلق بضغط ومراقبة سلوك الأفراد أو الجماعات داخل المجتمع ومن أمثلتها الأحوال الشخصية.

3- السياسات الرمزية:

وهي تلك السياسات التي تتعلق بخلق واستخدام الرموز السياسية في تدعيم الشعور بالولاء الوطني للنظام السياسي والتي تدفع المواطنين إلى تقبل التضحيات والمصاعب.

مكونات السياسة العامة[2]:

1- المطالب أو الاحتياجات:

وهي الإجراءات التي تطالب الجهات العامة أو الخاصة الحصول عليها أو إنجازها من قبل الموظفين الرسميين في الدولة بخصوص قضية أو مشكلة معينة وذلك مثل وجود رغبة عامة في منح حرية عمل الأحزاب السياسية.

2- القرارات:

وتتخذ بمعرفة الجهات الرسمية وتكون بمثابة توجيهات ومحتويات القوانين وإصدار الأوامر التنفيذية ووضع القواعد الإدارية وتقديم التفسيرات القضائية العامة للقوانين.

3- مصادر السياسة ومحتواها[3]:

وتتمثل في التفسير الرسمي لمضمون السياسة العامة والذي يشتمل على القوانين التشريعية والأوامر التنفيذية والدساتير والقواعد والتنظيمات الإدارية وقرارات المحاكم بالإضافة إلى بيانات وأقوال الموظفين الرسمين المعبرة عن اتجاهات الحكومة وما تنوي القيام به لتحقيقها.

4- مخرجات السياسة أو نتائجها:

وهي المؤشرات الملموسة الناتجة من السياسات العامة والتي تمثل الأشياء المنجزة كنتجية للقرارات المتخذة والبيانات الوصفية ونحن نعني بالمخرجات هنا ما تنجزه الحكومة مقارنة بما تدعي القيام بإنجازه مستقبلاً[4].

5- أثار السياسة:

وهي تلك الآثار الناتجة من اتخاذ أو عدم اتخاذ إجراءات محددة من قبل الحكومة مثل معرفة الآثار الناتجة عن سياسة الضمان الاجتماعي عن طريق معرفة الرواتب والامتيازات الأخرى والمساعدات التي تدفع للمحتاجين وهل أدى ذلك إلى التخفيف من حدة الفقر وزيادة الشعور بالرضا والأمن الاجتماعي.

---

(1) د. أمان خضير، محاضرات في الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 94.

(2) د. موفق حديد محمد، إدارة الأعمال الحكومية، مرجع سبق ذكره، ص 233 وما بعدها.

(3) Johnson William, Public Administration Policy Politics and Practice, Guilford: Conn, The Duskin Publishing Groupic 1992.

(4) David Rosen Bloom Public Administration Under studying Management Politics and Low in the Public Sector 3rd New York Mc Graw-Hill Inc. 1993, P. 357.

مراحل صنع السياسة العامة[1]:

يصنف **William Johnson** مراحل صنع السياسة العامة إلى ثمانية مراحل هي:

1- تحديد القضايا: التي تحتاج أهمية كبيرة من أجل أن توضع لها سياسة معينة أو إعادة نظر فيها.

2- وصف المشكلة: تحديد الفجوة بين الواقع والوضع التالي.

3- اختيار أهداف معينة لإنجازها بواسطة السياسة العامة التي رسمها المسئولون.

4- فحص البدائل: أي تشخيص الأساليب الملائمة لإنجاز الأهداف المرسومة.

5- تقييم البدائل: أي تقدير احتمالات آثار كل بديل بما في ذلك المنفعة والتكلفة.

6- اختيار البدائل: أي أعطاء الصبغة القانونية للبرامج وأساليب تنفيذها.

7- تنفيذ السياسة: أي تطبيق سياسة واحدة أو أكثر من عمليات التنفيذ لإنجاز الأهداف التي صممت لها السياسة.

8- الرقابة والتقييم: أي معرفة نتائج تنفيذ السياسة والحكم عليها إذا ما حققت أهدافها.

نظريات صنع السياسة:

1- نظريات المستويات:

تفترض تلك النظرية أن هناك أربعة مستويات لصنع السياسات هي[2]:

أ- المستوى التشريعي لصنع السياسات:

وفي هذا المستوى يتم تحديد أهداف السياسات الرئيسية بشكل عام حيث تعتبر هذه الأهداف بمثابة إطار عام وخطوط عريضة توجه عملية ضع السياسات الفعالة ويمكن القول بأن دور السلطة التشريعية في اقتراح السياسة العامة يتحدد فيما يلي:

1- أن من سلطة الجهاز التشريعي الموافقة أو الاعتراض على مشروع الميزانية العامة للدولة والتي تقوم الحكومة بعرضها على مجلس الإدارة.

2- أن من حق الجهاز التشريعي الاعتراض على برنامج العمل التنفيذي الذي تتقدم به الحكومة للمجلس ويقترح إدخال بعض التعديلات عليه.

3- أن من حق الجهاز التشريعي أن يصدر توجيهات عامة للحكومة بشأن ما يجب أن تكون عليه الخطوط العريضة لبرنامج العمل التنفيذي.

4- أن من حق الجهاز التشريعي أن يقترح على الحكومة تنفيذ بعض تدبير السياسة العامة التي يشعر أنها ضرورية لتحقيق المصلحة العامة للمجتمع في شأن من شئونه.

5- أن الجهاز التشريعي مسئول بشكل مباشر من تمكين مختلف القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية من أن تجد تعبيراً مناسباً لها عند وضع الساسة العامة للدولة[3].

---

(1) Jonson, Op cit., PP. 155-70.

(2) د محمد سعيد عبد الفتاح وآخرون، الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 148 وما بعدها.

(3) George Gerdon and Micheal Millakovich, Public Administration in America 5th Ed., New Your, St. Martins Press, 1995, PP. 360-3.

ب- المستوى التنفيذي السياسي:

وهنا يتم تحويل الأهداف إلى واقع عملي من خلال ما يسمى بسياسة مجلس الوزراء. ومن الممكن تلخيص المسئولية التنفيذية في اقتراح السياسات العامة على النحو التالي[1]:

1- أن السلطة التنفيذية هي التي تتولى تحديد التفاصيل الكاملة لبرنامج العمل التنفيذي وتقرير مختلف أولوياته بحسب المقاييس التي تتوصل إليها في هذا الشأن.

2- أن السلطة التنفيذية قد تقوم بتنفيذ برامج معينة في إقناع الرأي العام وتوعيته بالأهداف المستوحاة من وراء التأكيد على جانب معين من جوانب السياسة العامة التي ترى نفسها بصدد اقتراحها أو تنفيذها.

3- أنه من واقع التعليم المستمر للنتائج ا لتي يقطعها الإنجاز في مختلف قطاعات السياسة العامة للدولة يمكن للحكومة أن تقف على جوانب القوة والضعف فيها مما يسهل عليها التراجع فيما بعد عن تنفيذ بعض السياسات أو تعديلها.

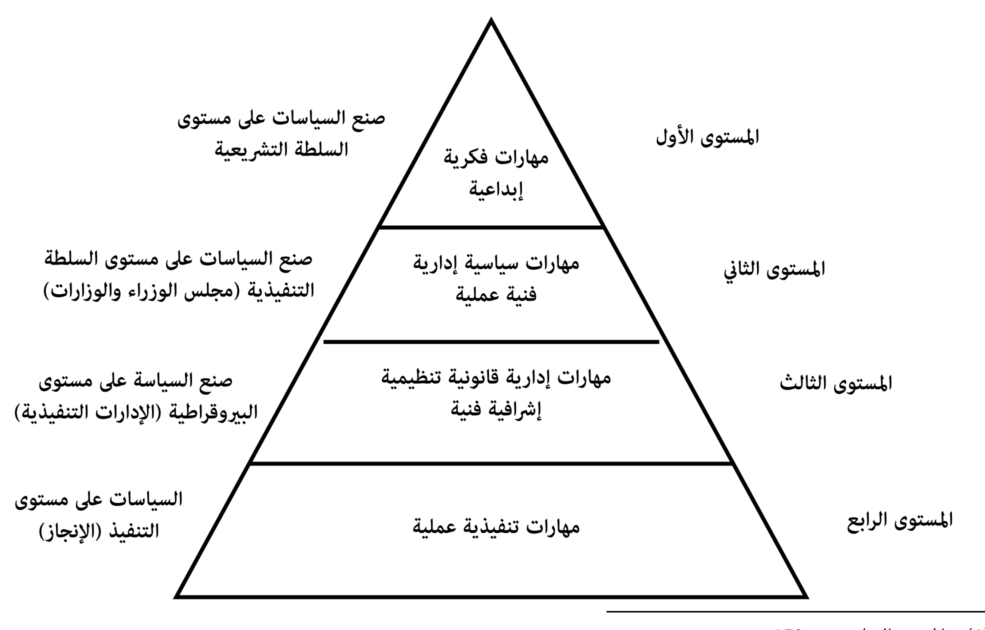
ج- المستوى البيروقراطي:

وهو يمثل التطبيق الفعلي لتنفيذ السياسات على مستوى كل وزارة حيث يقدم الإداريون النصيحة إلى الوزير المختص لكي يصنع قراره.

د- المستوى الفني:

ويتمثل في مجموعة الإجراءات التي يتبناها المواطنون لوضع السياسات الإدارية موضع التنفيذ هذا ويظهر الشكل التالي ملخصاً للنقاط السابقة.

مدخل المستويات في صنع السياسات العامة[2]



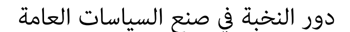
(1) المرجع السابق، ص 150.

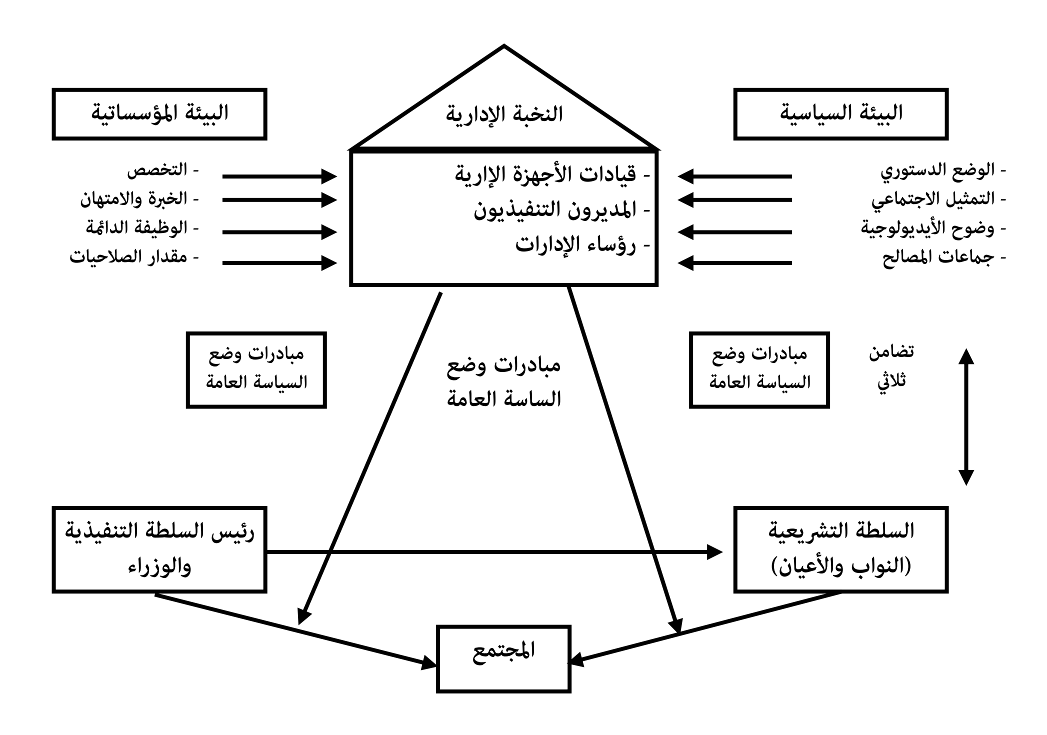
(2) د. موفق حديد محمد، إدارة الأعمال الحكومية، مرجع سبق ذكره، ص 241.

2- نظرية القيادة:

تفترض تلك النظرية بأن المجتمع غير متمكن من تقديم سياسات عامة لذا يتولى أمر وضع تلك السياسات تلك النخبة القيادية التي تمتلك الرؤيا والممارسة والطموح لتقوم بتقديم التوجيهات اللازمة لصنع السياسات العامة وتمثل السياسات التي يقترحونها القيم التي يضعونها والخبرات التي يمتلكوها.

والشكل التالي يوضح دور النخبة في صنع السياسات العامة[1]:





وإذا ما لخصنا الكيفية التي تؤثر بها النخبة في اقتراح السياسة العامة فسنجدها كالآتي:

1- أنه في بعض الدول تحاول النخبة القيادية أن تحتوي جماعات المصالح أو جماعات الضغط المختلفة وأن تجعل منها سلاحاً تستخدمه في الوصول إلى أغراضها.

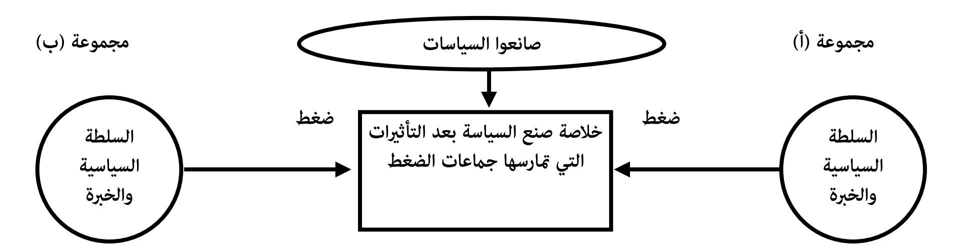
2- أن التنافس الذي يتم بين فئات النخبة القيادية يجعل من يصل منها إلى السلطة قادراً على فرض اتجاهه وبرنامج السياسة العامة الذي يتبناه على النحو الذي يوده.

(1) د. موفق حديد محمد، إدارة الأعمال الحكومية، مرجع سبق ذكره، ص 243.

3- أن النخبـة القياديـة تسـتطيع أن تسـتخدم نفوذهـا وتأثيرهـا في مواجهـة السـلطتين التشريعيـة والتنفيذية معاً فتلجأ إلى أسلوب المناورة مع السلطة التشريعية وإلى أسلوب الضغط بقـوة الـرأي العام مع السلطة التنفيذية.

3- نظرية جماعات الضغط والمصالح[*]:

وتفترض تلك النظرية أن هناك اقتران بين جماعات الضغط والمصـالح "والمؤسسـات العسـكرية والبنـوك والمحامين ورجال الأعمال ..." وبين السلطة التشريعية التي تصنع القوانين الأمر الذي يجعـل لهـذه الجماعـات دور كبير في صياغة السياسة العامة والشكل التالي يسهم في إيضاح ذلك المعنى.



دور جماعات الضغط والمصالح في صنع السياسات العامة

أما عن الكيفية التي تؤثر بها جماعات المصالح في وضع الساسة العامة فإنها تتركز فيما يلي:

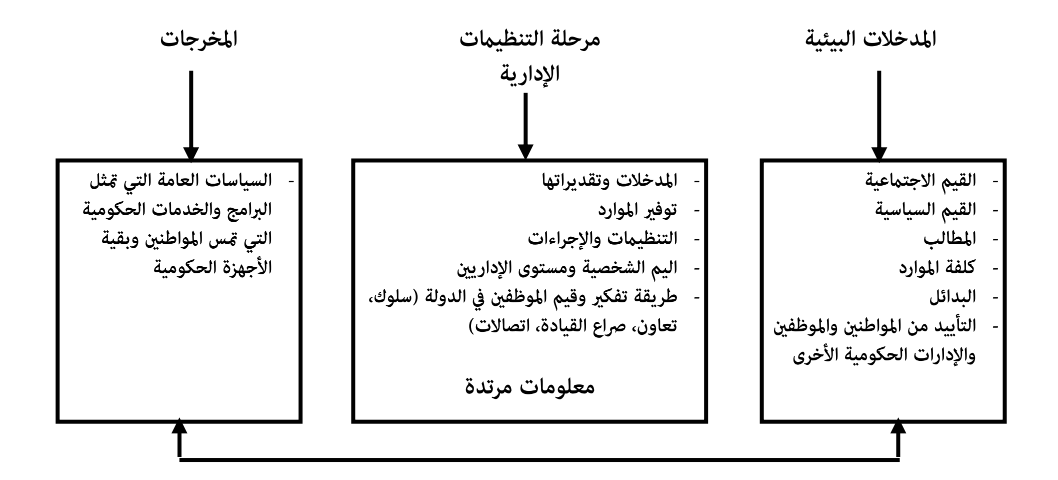
1- أن الضغط قد يمتد إلى الجهاز التشريعي من خلال النواب الذين يتولون تمثيل هذه المصالح ومـن خلال عمليات المساومة قد يتم الوصول إلى اتفاق يرضي تلك الجماعات.

2- الضغط على الجهاز التنفيذي في المراكز والقطاعات من شـأنه إحـداث ردود فعـل مبـاشرة وقويـة على تنفيذ أهداف السياسة العامة للدولة.

4- نظرية النظام المتكامل:

تفترض هذه النظرية أن النظـام السـياسي يتكـون مـن مجموعـة مـن العمليـات المترابطـة والمؤسسـات والهياكل التي تقع عليها مسئولية صنع وتوزيع السياسات العامة على المجتمع وتشمل هذه المؤسسات التشريعيـة والأحزاب السياسية والأجهزة الإدارية وجماعات الضغط وأصحاب المصالح ويكون كـل نـوع مـن هـذه المؤسسـات معتمداً على الآخر في البدائل المطروحة والتحدي القائم وهذه المؤسسات لا تعمـل في فـراغ بـل أنهـا تـؤثر وتتـأثر بالمؤسسات الأخرى والشكل التالي يسهم في إيضاح ذلك المعنى.

(*) هذه الجماعات هي جماعات ذات طبيعة مهنية أو نقابية أو مصلحية متخصصة تسعى إلى دعم مصالحها وهـي تشـدد الضـغط وتركزه في هذا النطاق.



مدخل النظام السياسي لصنع السياسات العامة

5- نظرية شبكية السياسة العامة:

تقوم هذه النظرية على أساس تصنيف عملية صنع السياسات العامة إلى أنواع متعددة حسب العلاقة بين ظاهرتين أساسيتين هما:

أ- مدى استجابة السياسة الحكومية للمصلحة العامة ومدى تكيفها للمجتمع.

ب- مدى الالتزام بالقانونية والاعتناق الإيديولوجي للسياسات العامة من قبل صانعي السياسة.

ونتيجة للتفاعل بين هاتين الظاهرتين ينتج لدينا خمسة أنواع من الموظفين الحكوميين الذين يلعبون دوراً هاماً في صنع السياسة العامة وهم:

أ- الإداري المحافظ:

وهو الذي يقوم بتطبيق القوانين القائمة بصورة فاعلة لتعزيز قدرة المنظمة وبرامجها مع تجنب وضع برامج جديدة أو مسئوليات جديدة.

ب- الإداري المنطقي:

وهو ذلك الشخص المطيع لأوامر رؤسائه السياسيون حيث تكون ظاهرة التجاوب عنده عالية بينما ظاهرة التوجيه منخفضة نظراً لكونه منفذ للسياسة العامة وغير صانعاً لها.

ج- الإداري الملتزم:

وهو ذلك الشخص الذي يكون التوجيه لديه عالياً والتجاوب منخفض حيث يميل هؤلاء الموظفين إلى استغلال مناصبهم لتبني برامج جديدة والتأثير على القرارات التي تتخذها المنظمة لوضع سياسة معينة.

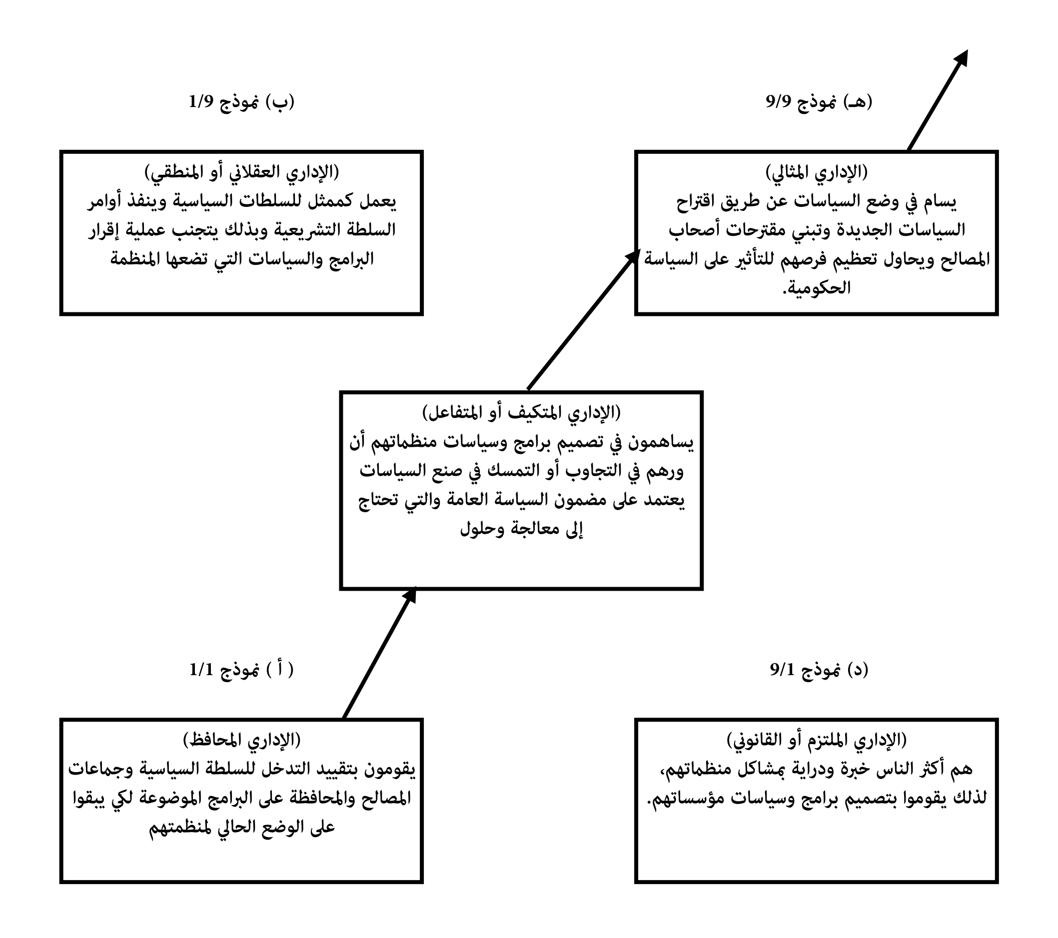
د- الإداري المتكيف:

وهو ذلك الشخص الذي يجمع بين التجاوب والقانونية وهو عادة يتمسك بسياسة معينة وعندما يطلب منه رؤساؤه السياسيون أن يتبنى التغيير فإنه يستخدم خبراته الإدارية الطويلة كوسيلة للمساومة والتأثير على تبني سياسة معينة.

هـ- الإداري المثالي:

وهو ذلك الشخص الذي يجمع بين التجاوب والتمسك بالسياسة العامة وهو لا يضحي بالاستجابة على حساب القانونية وهذا النوع من الموظفين لا يرفض مقترحات أفراد مجتمعه بل يقوم باختبار أفكاره وأفكار الآخرين أملاً في الحصول على أفكار جديدة تجمع بينهما" ويلخص الشكل التالي ما سبق إيضاحه:

شبكة صنع السياسات العامة[1]



(1) المرجع السابق، ص 248.

عوامل نجاح السياسة العامة:

أن نجاح السياسة العامة يستلزم توافر مجموعة من العناصر هي:

أ- تفسير السياسة:

وهذا يعني ضرورة أن تكون السياسة العامة واضحة ولا تحتوي على أي لبس أو غموض وذلك لاحتمال ظهور بعض المشكلات خلال التنفيذ وكذلك عند وصف المشكلات حيث يجب أن يكون تحديد المشكلات واضحاً بشكل لا يعاني منه المنفذون عند تفسير السياسة العامة.

ب- توفير الموارد:

فالسياسة العامة لا تحقق بالأماني ولكن يجب توفير الموارد اللازمة لتحقيق أهداف السياسة العامة وهنا يلعب المنفذون دوراً مزدوجاً فعليهم أولاً تقدير المتطلبات المالية من السلطات العليا ثم عليها ثانياً تجهيز الخطط التفصيلية لاستخدام تلك الموارد.

ج- تنسيق الجهود:

وهنا تظهر الحاجة إلى مدخل النظام والذي يمثل شبكة متداخلة من الأجزاء التي تتفاعل عملياتها مع بعض لكي تسهم في نجاح السياسة العامة فتكون خطوط الاتصالات واضحة لإيصال السياسة بأبعادها الكاملة كما يجب أن تكون الإجراءات والتعليمات الخاصة بل جزء واضحة أيضاً.

د- الإسناد السياسي:

بمعنى أن تنفيذ السياسة العامة يستلزم توافر الإجماع على الأهداف تلك السياسة من كافة الأفراد والجماعات والمجموعات داخل وخارج الحكومة.

هـ- بيئة اجتماعية واقتصادية مشجعة:

ونحن هنا ننظر إلى البيئة الخارجية والتي تقع خارج سيطرة الجهاز الحكومي وتستطيع التأثير على نجاح السياسة العامة حيث يستلزم الأمر أن تكون هذه العوامل من القوى المشجعة وغير المحيطة لتنفيذ السياسة.

العوامل التي تحد من نجاح السياسة العامة[1]:

1- عدم وجود ما يسمى بالسياسة المثلى بتعبير مطلق خصوصاً عند التعامل مع مشاكل عالمية أو اقتصادية معقدة.

2- أن العديد من السياسات العامة لا تبدو هامة إلا في نظر واضعيها أو من لهم المصلحة في ذلك.

3- غالباً ما يكون لبعض العوامل المؤثرة في اختيار سياسة ما صغيراً وقت صياغة هذه السياسة بحيث يمكن إهمالها ولكن هذه العوامل تصبح عظيمة الأهمية بعد وضع السياسة في حيز التنفيذ.

4- أن المتغيرات التي تؤخذ في الحسبان عند وضع السياسات ليست ثابتة ولكنها تتغير بصورة مستمرة وما كان صحيحاً وقت صياغة السياسة قد لا يصبح كذلك في المستقبل القريب.

---

(1) د. محمد عبد الفتاح وآخرون، الإدارة العامة، م رجع سبق ذكره، ص 172-173.

5- أن تصور وجود ضرورة لتبني سياسة ما قد يكون خاطئاً كماً أو كيفاً فلسياسات هي صدى للاحتياجات وبعض هذه الاحتياجات قد يبدو أكثر أهمية من غيره ليس لأنه كذلك بل لأنه يخص فئات أو جماعات من الناس أكثر قدرة من غيرها في التأثير على القرار السياسي بطرق مشروعة أو غير مشروعة.

طبيعة الظروف البيئية وأثرها على تنفيذ السياسة العامة:

وهنا يتم التفرقة بين الحالتين التاليتين:

أ- في حالة الظروف البيئية الطبيعية:

ونحن نقصد بتلك الظروف الظروف التي كانت تحيط بالسياسة العامة عند إعدادها حيث أنه في حالة ثباتها فلن يحدث أي تغيير جذري على السياسة العامة وخصائصها وأهدافها.

ب- في حالة الظروف غير الطبيعية:

يتأثر تنفيذ السياسة العامة بطريقة أو بأخرى كما يلي:

1- أن الأهداف حتماً سوف يتم تغيرها.

2- أن وجهة استخدام إمكانيات الدولة ومواردها لابد أيضاً أن تختلف.

3- أن الضغوط المصلحية وضغوط القوى السياسية والحزبية ربما تتوقف تماماً.

4- أنه يصبح من الضروري تعبئة الرأي العام وراء السياسة العامة في خطوطها وأهدافها العريضة.

5- أن الحكومة وهي تنفذ السياسة العامة في إطار بعض الإجراءات الاستثنائية يجب أن يكون ماثلاً في ذهنها أنه بمجرد انتهاء مسببات الأزمة فإن الأمور لابد أن تعود إلى سيرتها الأولى.

ب- الإجراءات

تحدثنا في الجزء السابق عن أحد أدوات التخطيط ألا وهي السياسات والآن وفي معرض حديثنا عن السياسات سوف نلقي الضوء على الكيفية التي يتم بها تنفيذ هذه السياسات ألا وهي الإجراءات ولما كان الحديث عن الإجراءات في معرض الإدارة العامة لا يختلف عنه في معرض إدارة الأعمال غير أن الاختلاف كل الاختلاف هنا ي ضخامة الإجراءات وازدياد درجة تعقدها وهذا هو ما سوف نطلق عليه لفظ البيروقراطية ... فما هي البيروقراطية إذن؟

مفهوم البيروقراطية:

حتى يمكننا أن ندرك مفهوم البيروقراطية لابد من الإشارة إلى أن الآثار التي تحدثها المنظمات الكبيرة الحجم في المجتمعات الحديثة أدت إلى اللجوء إلى ما يسمى بالهيكل البيروقراطي فهذه المنظمات تتميز بتعقد المشاكل التنظيمية والإدارية التي تواجهها فمن ناحية نجد أن العمل الواحد يقسم إلى أجزاء صغيرة ويؤديه مجموعة من الآخرون ومن ناحية أخرى تضم المنظمة مستويات إدارية متعددة وهذا التقسيم الوظيفي وهذا التعدد في المستويات الإدارية يجعلان عملية الاتصال أفقياً ورأسياً في منتهى الصعوبة يضاف إلى ذلك أن العلاقة بين الرئيس والمرؤوسين تصبح غير شخصية وغير مباشرة وبالتالي يصبح من الضروري وجود لوائح و نظم وقواعد تحكم عملية تحديد الخطوط الفاصلة بين مختلف

التخصصات ضماناً لعدم حدوث التضارب والاحتكاك بين الوحدات المنظمة ويصبح من الضروري وجود مسالك محددة للاتصال الرسمي تحددها الإدارة العليا للمنظمة وبهذا تتجرد الوظائف من شتى المؤثرات الشخصية التي قد تؤثر سلباً في طرق أدائها ومن هنا تنشئ البيروقراطية... فما هي البيروقراطية.

البيروقراطية من الناحية اللغوية مركبة من شقين الأول هو **Bureau** وتعني مكتب والثانية **Cracy** وتعني القوة أي أن كلمة **Bureacuracy** تعني قوة المكتب وبمعنى أشمل تعني الأفراد الذين يتولون الوظيفة التنفيذية في الدولة.

وقد عرفت دائرة المعارف البريطانية البيروقراطية بأنها "العمل المكتبي الذي يتسم بدرجة عالية من التركيز ويسيطر عليه مجموعة من الإجراءات والقواعد الرسمية".

ويعرض معجم ويستر عدة تعاريف للكلمة تصلح لاستعمالات مختلفة منها:

أ- مجموعة من الموظفين الرسميين.

ب- تركيزا لسلطة في المكاتب الإدارية.

ج- الروتين غير المرن.

د- الإدارة الحكومية عن طريق المصالح والإدارات التي يعرفها مجموعة من الموظفين يحكمهم روتين غير مرن.

أما المفهوم العلمي للبيروقراطية فإنه غير محدد تحديداً قاطعاً حيث قد تناوله الكتاب من زوايا متعددة نذكر منها ما يلي:

- استخدم موسكا مصطلح البيروقراطية للإشارة إلى نمط معين من السلطة الحاكمة للدولة حيث قسم نماذج الحكم إلى اثنين هما:

أ- **النموذج الإقطاعي**: حيث تكون الدولة الحاكمة بسيطة البناء يمارس أعضاءها السلطة بصفة شخصية ومباشرة.

ب- **النموذج البيروقراطي**: وهنا تمارس الطبقة الحاكمة – الحكم من خلال وظائف تنظم في منظمات وتنفصل عن أشخاص من يستغلون إلى حد كبير ويقوم بهذه الوظائف موظفون عموميون مأجورون.

- أما فيشيلز فقد استخدم مصطلح البيروقراطية للدلالة على السيطرة والنفوذ الذي يمارسه الموظفون العموميون الذين توظفهم المنظمات الكبرى بناء على مهارتهم التخصصية وقد انتهى في تحليله إلى ثلاثة نتائج هامة هي:

أ- أن ظهور البيروقراطية جاء نتيجة لحاجة التنظيمات إلى فئة من الموظفين والقادة المتخصصين في مجالات النشاط المختلفة لتلك التنظيمات.

ب- أن البيروقراطية هي ظاهرة حتمية في كل التنظيمات مهما كانت نوعياتها إلا أنها دائماً ما تزدهر نتيجة لحاجة التنظيمات الكبرى إلى وجود قلة متخصصة تشغل مراكز القيادة والتوجيه وأغلبية تخضع للأحكام الإدارية لهذه القلة.

ج- أن الاتجاه الأوليجاركي[*] جاء نتيجة لثلاث أمور هي:

(*) يقصد بالأولجاركي: وجود قلة في القمة تحكم الأغلبية في باقي المستويات التنظيمية.

1- تضخم حجم الذين ينتمون إلى التنظيم.

2- تعقد المشكلات التنظيمية وظهور الحاجة إلى الخبرة الفنية المتخصصة.

3- التسلسل الرئيسي والاتصال المباشر بين القادة عند القمة.

- أما علماء الاجتماع فأنهم يرون أن البيروقراطية هي تلك الظاهرة التي ترافق التنظيمات الكبيرة الحجم والمعقدة دون أن يكون لذلك مدلولات إيجابية أو سلبية.

- وفكتور تومسيس **Victor Thompson**[1] عرف البيروقراطية على أنها "نظام دقيق جداً لتسلسل السلطة وتقسيم العمل".

- أما ريتشار هولا **Richard H. Hall** فقد نظر إلى البيروقراطية من زاوية الخصائص حيث أوضح أن هذه الخصائص هي:

أ- تسلسل سلطوي دقيق التعريف.

ب- تقسيم العمل على أساس التخصص الوظيفي.

ج- نظام من الإجراءات التي تتعلق بأوضاع العمل.

د- اللاشخصية في العلاقات بين الأفراد داخل التنظيمات.

هـ- نظام من القواعد يغطي حقوق شامل الوظيفية وواجباتها.

و- اختيار الموظفين وترقيتهم على أساس المؤهلات الفنية.

- أما ماكس فيبر[**] فهو يرى أن البيروقراطية "قوة ترشيدية لأنها تسعى إلى ضبط عالمها الخاص بطريقة منهجية فريدة في حدود قواعد ثابتة ومحددة وإجراءات تطبق في جميع الحالات والموافقة المحتملة".

- ويرى بيتر بلاو **Peter Blau** أن البيروقراطية ليست مقصورة على الأجهزة الحكومية العسكرية أو المدنية بل أنها تتواجد أيضاً في قطاع الأعمال وفي الاتحادات والكنائس والجامعات.

ومن كل ما سبق يمكن الإشارة إلى مجموعة لاستعمالات لمفهوم البيروقراطية نذكر منها ما يلي:

1- قد ينصرف مفهوم البيروقراطية إلى أنه تكوين حكومي سياسي بطبيعته.

2- قد يستخدم مفهوم البيرواقراطية ليعني مجموعة الأنشطة المقدمة التي لا قيمة نقدية لها في السوق.

3- قد تعني البيروقراطية الدور الممارس من قبل الموظفين العمومين في إطار النظام السياسي للدولة.

4- قد تعني البيروقراطية مجموعة الإجراءات التي يجب أتباعها في مباشرة العمل الحكومي بصورة عامة.

5- قد تعني البيروقراطية النظام الإداري في مجمله وما يتسم به من ضخامة وتعقد في الإجراءات.

---

(1) Victor A. Thampson Mocern Organization New York Alfred A. Knopf Inc. 1991, PP. 3-4.

(**) سوف نعود لشرح نظرية ماكس يبر في الصفحات القادة بشئ من التفصيل.

أما نحن في هذا المؤلف فأننا ننظر إلى البيروقراطية على أنها "مجموعة من الإجراءات المطولة والملزمة حرفياً باللوائح والقوانين بحيث تنعدم اعتبارات العاطفة والاتصال الشخصي ويتحول الاهتمام إلى التركيز على المسائل لمادية في العمل".

نظرية البيروقراطية لمكس فيبر:

منطوق النظرية:

أنه يمكن إدارة المنظمات على أساس غير شخصي يتمثل في تلك القوة الترشيدية التي تسعى إلى ضبط عالمها الخاص بطريقة منهجية فريدة تطبق في جميع الحالات والمواقف المحتملة.

الافتراضات التي تقوم عليها النظرية:

1- أن الإدارة العسكرية التي تدار بطريقة الأمر ويتحرك الأفراد داخلها وفق تعليمات محددة مفروضة عليها سلفاً يمكن أن تنجح في جميع المجالات بما في ذلك المجال الحكومي.

2- أن النجاح في المنظمات كبيرة الحجم يتوقف بصفة أساسية على طبيعة التنظيم المحكم والذي لا يلقي بالاً بالنواحي الإنسانية.

3- أنه يجب عند وضع مجموعة القواعد الخاصة بالتنظيم المحكم مراعاة صعوبة تسرب الضعف البشري إلى هذه المنظمات.

أهداف النظرية:

تهدف هذه النظرية إلى تحقيق النمط المثالي للتنظيم وذلك للأسباب التالية[1]:

1- أن هذا النمط – النمط البيروقراطي – يعتبر نمطاً موضوعياً لأن العمل فيه يتم على أساس المعرفة المتخصصة فالموظفون يعملون على ضوء ما يؤدي فعلاً وليس على ضوء من الذي أداها.

2- أن هذا النمط يعتبر نمطاً رشيداً ومستقراً لأن علاقات العمل تتم بطريقة رسمية حيث يعهد لكل عمل إلى مكتب أو إدارة محددة وذلك على نحو يضمن عدم الازدواج في الأعمال أو حدوث التنازع كما تتحدد السلطة والمسئولية بشكل متوازن.

3- أن هذا الشكل يعتبر شكلاً مستقراً لأن كل وظيفة فيه تتضمن مجموعة من الواجبات النمطية التي يجب أن تؤدي مقابل مجموعة من المزايا يتحصل عليها من يؤديها ويصبح أي عمل وظيفة إذا استوفى هذا الشرط.

هذا ويلاحظ أن تحقيق هذا النمط المثالي يتضمن ثلاث أبعاد وهي[2]:

البعد الأول: علاقات السلطة:

وهنا ينظر فيبر إلى الأساس الذي تقوم عليه السلطة حيث يفرق بين ثلاثة أنواع من هذه المصادر وهي:

1- **السلطة البطولية**: وهي تلك القوة التي يحصل عليها الفرد كنتيجة لامتلاكه قدرات ومواهب شخصية نادرة يستطيع من خلالها إذعان أفراد آخرين ليصبحوا تابعين له وبقاء التنظيم هنا يكون مرهون بوجود ذلك القائد الأسطوري ومن ثم فإن بناء علاقات السلطة

(1) د. منى أحمد محمود، مقدمة في الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره،ص 406.

(2) د. علي الشريف، إدارة المنظمات العامة، مرجع سبق ذكره، ص 318 وما بعدها.

في التنظيمات الاجتماعية حول مفهوم السلطة البطولية ينتهي بها إلى التفكك والانهيار.

2- **السلطة التقليدية**: وهنا يلاحظ أن التمتع بالسلطة لا يكون على أساس القدرات أو المواهب التي يتمتع بها حائز السلطة بل بناءاً على مكانة اجتماعية يحددها العرف الاجتماعي مثل السن أو القرابة أو الجنس. كما يمكن أن تأتي السلطة هنا من خلال التزام القائد الجديد بنفس المنهج الذي كان يسير عليه القائد البطولي وعادة ما يترتب على هذا النوع من مصادر السلطة العديد من الصراعات التي تهدد بقاء التنظيم نفسه.

3- **السلطة القانونية**: وتستند السلطة هنا إلى أسس موضوعية ورشيدة وحائز هذه السلطة يمارسها انطلاقاً من المركز الوظيفي الذي يشغله في التنظيم وهذا النموذج يعتبر أيضاً قانونياً لأن السلطة فيه تمارس من خلال نظام للقواعد والإجراءات المرتبطة بالمركز وليس بالفرد الذي يشغله هذا ويؤكد فيبر في نظرية سابقة على ما يلي:

- أنه من النادر أن توجد هذه النماذج بصورتها الخالصة في الواقع فغالباً ما يختلط بعضها البعض.
- أن نموذج السلطة القانونية الرشيدة والذي أدى إلى ظهور النظام الإداري البيروقراطي لا يوجد فقط في أجهزة الدولة ولكنه ينشر في جميع مجالات النشاط الإنساني.

البعد الثاني خصائص التنظيم البيروقراطي:

وهنا يلاحظ أن التنظيم البيروقراطي عند فيبر أنما خلق لإنجاز غايات محددة وذلك من خلال مجموعة من الوسائل الموضوعة في شكل إجراءات ولوائح تم اختيارها على أساس أنها أفضل الوسائل اللازمة لإنجاز تلك الغايات ومن ثم فالتنظيم البيروقراطي عند فيبر يتميز بما يلي:

1- التحديد القاطع للواجبات والمراكز فكل فرد في التنظيم يشغل مركز معيناً وهذه المراكز تكون محددة بطريقة قاطعة وليس لأي فرد في التنظيم حق الإدعاء بأفضليته لعمل معين إلا إذا كانت مؤهلاته الفرد وقدراته تناسب هذا العمل.

2- أن العلاقات داخل التنظيم تكون علاقات بين المراكز وليست بين الأفراد الشاغلين لهذه الوظائف.

3- أن لكل عمل في التنظيم طريقة محددة لأدائه ينبغي أن يتمسك بها جميع الأفراد وهذه الطرق يعبر عنها في شكل قواعد وإجراءات مكتوبة ومحددة تحديداً قاطعاً.

4- يقوم التنظيم البيروقراطي على درجة عالية من التخصص الوظيفي ومن ثم فإن اختيار الأفراد لتولي المركز يكون على أساس الخبرة الفنية والإدارية أي أن التعيين يتم طبقاً لاختبارات الكفاءة.

5- أن شغل الوظائف في التنظيمات البيروقراطية يكون على أساس التعيين وليس بالانتخاب.

6- أن جميع عمليات الاتصال وجميع قواعد وإجراءات العمل في النظام البيروقراطي يجب أن توضع في شكل رسمي مكتوب.

7- أن الوظيفة التي يشغلها الموظف في التنظيم البيروقراطي تمثل فهم رئيسه له ومن ثم لا يجوز الجمع بينها وبين مهنة أخرى.

8- أن هناك تـدرج هرمـي للسـلطة يضـمن رقابـة المسـتويات الأعـلى عـلى المسـتويات الأدنى وهـذه السلسلة تحدد كل فرد من هو رئيسه المبـاشر ومـن هـم الأفـراد التـابعيين لـه كـما تظهـر حـدود السلطة الممنوحة لكل فرد.

9- ضرورة فصل الإدارة عن الملكية ومن ثم يصبح حتماً الاعتماد على اسـتخدام المـدير الـذي يحـترف الإدارة كما ينبغي الفصل بين الأموال العامة والملكية الشخصية للموظف العام.

البعد الثالث: مركز الموظف في التنظيم البيروقراطي:

يتحدد مركز الموظف في التنظيم البيروقراطي على النحو التالي:

1- الولاء التام للوظيفة ومصلحة العمل حتى لو تعارض ذلك مع مصلحته الشخصية.

2- يندرج الموظف البيروقراطي في سلم الوظائف ويعتبر هذا التدرج أساس ستطوره الوظيفي.

3- يحتفظ الموظف البيروقراطي بوظيفته مدى الحياة ما لم توقع عليه عقوبات تأديبية كـما يتقـاضى مرتباً ومعاشاً عند التقاعد.

4- يتمتع الموظف البيروقراطي باحترام وأهمية مصدرهما قواعد ترتيب الوظائف والقواعد التي تحرم إهانة الموظف أو مخالفة أوامره.

5- ضرورة حصول الموظف على التدريب الكافي الذي يجعله قادراً على أداء عمله بالكفـاءة المرجـوة منه.

تقييم نظرية فاكس فيبر:

المزايا:

يحقق استخدام النموذج البيروقراطي حسب توقعات فاكس فيبر المزايا الآتية:

1- الدقة
2- الاستمرار
3- السرعة
4- الوحدة
5- الوضوح
6- تخفيض الاحتكاك بين الأفراد
7- الخضوع الكامل للرؤساء
8- تخفيض التكلفة الإنسانية
9- المعرفة الكاملة بالمستندات

العيوب:

وعلى الرغم من الإيجابيات السابقة فإن النموذج البيروقراطي يعاب عليه ما يلي:

1- يؤدي إلى إهمال الفرد ومعاملته على أنه آلة وإغفال الطبيعة النفسية والاجتماعية للإنسان.

2- أن البيروقراطية تعالج التنظيم كنظام مغلق دون الأخذ في الاعتبـار المـؤثرات الخارجيـة التـي قـد تحبط هذا التنظيم.

3- هناك تعارض بين بعض المبادئ التي يقوم عليهـا النمـوذج البيروقراطـي مثـل التعـارض بـين مبـدأ الكفاءة ومبدأ الترقية بالأقدمية والتعارض بين مبدأ اتخاذ الخبرة والتدريب لاختيار الوظيفة ومبدأ التدرج الهرمي.

4- أن الرغبة القوية في السيطرة على سلوك العاملين قد تؤدي إلى مجموعة من النتائج منها:

- تقليل مدى العلاقات بين أعضاء التنظيم حيث تصبح العلاقات أساساً بين الوظائف وليس بين الأفراد شاغلي تلك الوظائف.
- يصبح أساس اتخاذ القرارات هو عملية تقسيم الموضوعات إلى فئات أو طبقات لكل فئة أو طبقة حل معين تدرب عليه عضو التنظيم.
- تصبح القواعد والإجراءات الرسمية أمراً طبيعياً بالنسبة للأفراد وهنا تتم عملية اكتساب لتلك القواعد و الإجراءات لتصبح الأساس العادي لتصرف الفرد.

وهذه النقاط تشكل فيما بينها جموداً للسلوك الوظيفي وهذا الجمود قد يحقق أهداف التنظيم البيروقراطي ولكنه يؤدي إلى نتائج عكسية غير متوقعة وهي مزيد من المتاعب والصعوبات لجهود المتعاملين في المنظمة.

5- أن المغالاة في الإشراف والرقابة في المنظمات البيروقراطية يؤدي إلى الإخلال بالتوازن التنظيمي وذلك على النحو التالي:

أ- أن رغبة الإدارة العليا للمنظمة إحكام الإشراف والرقابة تؤدي إلى تطبيق قواعد وتعليمات صارمة.

ب- هذه القواعد تؤدي إلى تخفيض الشعور بالعلاقات السلطة حيث يخضع الجميع لذات القواعد.

ج- يترتب على ذلك أن يميل الأفراد إلى قبول سلطة المشرفين بحكم مراكزهم وهذا يؤدي إلى تقليل حدة الصراع ومن ثم يزيد من الميل إلى تدعيم تلك القواعد.

هذا يلاحظ أن النقاط السابقة قد ترضي الإدارة ولكنها تحقق نتائج سلبية منها[1]:

- إن القواعد واللوائح السابقة لا تحدد للفرد ما هو غير مرغوب فيه، فقط، بل تحدد أيضاً ما هو مطلوب منه كحد أدنى. وبمرور الوقت يصبح الأفراد أكثر ارتباطاً بهذا الحد الأدنى، دون محاولة لزيادة كمية العمل.
- تفسر الإدارة التزام الأفراد بالحد الأدنى للعمل المطلوب منهم على أنه فشل أو تقاعس من جانبهم. وهذا يدعو الإدارة إلى زيادة الرقابة وتدقيق الإشراف، ووضع المزيد من القواعد الرقابية.
- تؤدي زيادة الإشراف والرقابة إلى جعل علاقات السلطة أكثر وضوحاً وأكثر قوة، إذ يدرك الأفراد أنهم موضع سيطرة واستغلال للمستويات العليا. وهذا يؤدي إلى التوتر والصراع الداخلي، الذي ينتهي باختلال التوازن التنظيمي.

6- أن التنظيم البيروقراطي باتجاه نحو التخصص، يسعى إلى تفويض السلطة في الحدود التي تتطلبها ممارسة واجبات العمل المتخصصة في الأجزاء المختلفة من التنظيم. هذا التخصص الذي قصد منه بداية زيادة تدريب الأفراد وزيادة خبراتهم، يؤدي في النهاية إلى نتائج ضارة غير مقصودة منها:

- تكوين النظرة الضيقة المحدودة بالنطاق التخصصي الذي يمارسه الأفراد والأقسام المختلفة، حيث ينحصر الاهتمام في هذه الأهداف القطاعية. أما مدى تعارض هذه

(1) د. علي شريف، المرجع السابق، ص 333-334.

الأهداف مع أهداف الأقسام الأخرى، أو مع الهدف الكلي للتنظيم، فإنه يخرج عن مجال اهتمام العاملين، كما يخرج - وهو الأهم - من نطاق مسئوليتم لتخصصية. وهنا يفقد التنظيم النظرة الشاملة.

- حيث أن الأعمال المتخصصة تحكمها لوائح وإجراءات محددة، فإن تمسك الأفراد بهذه اللوائح، وطول تعودهم على إتباعها، يجعل من هذه اللوائح أهدافاً في حد ذاتها. وهنا تختلط الوسائل بالغايات. بمعنى أن تلك الإجراءات التي وضعت أساساً كوسيلة لتنفيذ أهداف التنظيم، تصبح هي الهدف الذي يتمسك به العاملون.

النظرية البيروقراطية الحديثة لدونز Downs:

منطوق النظرية:

أن سلوك أعضاء التنظيم ليس محايداً وإنما هو سلوك ذو فاعلية ملحوظة في التأثير على أهدافه وعلى أسلوب ممارسة الأنشطة وأداء التصرفات اليومية وهذا السلوك هو نتيجة للتفاعل بين التكوين النفسي والاجتماعي من ناحية وبين طبيعة العمل وطبيعة التنظيم من ناحية أخرى.

فروض النظرية:

1- أن التنظيم يكون تحت سيطرة بعض الموجهين أو المتحمسين في بداية أنشاؤه مهما كانت الطريقة التي أنشئ بها(*).
2- أن التنظيم البيروقراطي يمر عادة بمرحلة مبكرة من النمط السريع.
3- أن التنظيم البيروقراطي لابد وأن يحصل على معونة من المجتمع المحيط به حتى يمكنه البقاء.
4- كلما قل حجم التنظيم البيروقراطي كلما زاد تماسك أعضائه وتحددت أهدافه بوضوح.
5- إن المتغيرات البيئة الخارجية المحيطة بالتنظيم البيروقراطي تؤثر على نمط انهيار التنظيم.
6- يتأثر نمط السلوك الشائع في التنظيم البيروقراطي بسلوك القيادات الموجهة له بدرجة كبيرة.
7- للتنظيم البيروقراطي ميل طبيعية للنمو والاتساع، وأنه كلما تقدم العهد بالتنظيم كما حدث الآتي:
    - تزداد كفاءة التنظيم، نتيجة تراكم الخبرة والتعلم.
    - تنمو نظم القواعد والإجراءات العامة التي تشمل معظم أنشطة التنظيم.
    - ينتقل دور الأفراد من مجرد مؤدين لواجبات محددة، لأفراد م حافظين على بقاء التنظيم، والعمل على نموه، وزيادة حجمه ودوره.
    - تتسع الأنشطة التي يقوم بها التنظيم، ويتزايد عدد الموظفين.

(*) يرى دونز أن التنظيمات البيروقراطية تنشأ بطريقة من الطرق الأربع التالية:
أ- تجمع عدد من الأفراد حول زعيم أو قائد بطولي كرغبة منهم في المحافظة على أفكاره ومعتقداته.
ب- قد ينشأ التنظيم بقرار من فرد أو مجموعة من الأفراد لتأدية وظيفة معينة يعتقدون أنها مفيدة مثل قيام مجموعة من العلماء بتكوين اتحاد يضمهم ويدافع عن مصالحهم.
ج- قد ينشأ التنظيم كنتيجة لانسلاخه عن تنظيم قائم فعلاً.
د- قد ينشأ التنظيم بإرادة بعض الأفراد الذين يرجون لفكرة أو عقيدة معينة.

- يتزايد الوزن النسبي للعاملين في الجهاز الإداري إلى إجمالي عدد العاملين.
- تميل نسبة الإداريين إلى زيادة في التنظيم البيروقراطي.
- يأخذ الطابع المحافظ في الشيوع، وتقل الرغبة في التغيير والمخاطرة.

8- يستطيع التنظيم تعويض النقص في الكفاءات التي تتركه عن طريق مزايا الاستقرار أو المركز الاجتماعي، أو تحسين الحوافز المادية.

9- يؤدي إلغاء بعض الأنشطة الأساسية التي يمارسها التنظيم البيروقراطي إلى سعيه لاستحداث أنشطة أخرى جديدة، لكي يتمكن من البقاء والاستمرار.

خصائص التنظيم البيروقراطي في النظرية الحديثة:

1- هيكل رسمي للسلطة الرسمية.

2- هيكل رسمي للخطوط وشبكة الاتصالات في التنظيم.

3- نظم شاملة من القواعد والتعليمات الرسمية.

4- هيكل غير رسمي من السلطة إلى جانب الهيكل الرسمي.

5- خطوط وشبكات اتصالات شخصية وغير رسمية بين أعضاء التنظيم.

6- وظائف وأنشطة محددة بشكل رسمي وموضوعي.

7- ولاء شخص واندماج في العمل وبخاصة بين رجال الإدارة العليا.

الموظف العام في ظل النظرية البيروقراطية الحديثة:

في ظل النظرية الحدية البيروقراطية يوجد خمسة أنواع من الموظفين العموميين هم:

- **المتسلقون**: وهم يركزون اهتمامهم في الحصول على القوة والدخل السريع والسلطة وبالتالي تتشكل تصرفاتهم وأنماط سلوكهم تبعاً لهذه المفاهيم والقيم التي يؤمنون بها.
- **المحافظون**: وهؤلاء يقدسون السهولة في العمل والأمن والضمان وبذلك فأقصى ما يسعون إليه هو المحافظة على القدر من القوة أو تعظيمها كما يحاول المتسلقون.
- **المتحمسون**: وهؤلاء يخلصون لسياسة أو مفهوم أو مبدأ محدد وبالتالي فهم يسعون إلى القوة و السيطرة كهدف في حد ذاته وكوسيلة لتحقيق السياسات التي يؤمنون بها.
- **الملتزمون**: وهؤلاء يخلصون لمبادئ أعم وأشمل من المتحمسين، فهم يخلصون للتنظيم ككل وبالتالي فهم في سعيهم إلى القوة إنما يعبرون عن رغبتهم في التأثير على التنظيم ككل.
- **السياسيون**: وهؤلاء يبدون اهتماماً بالمشاكل العامة للمجتمع ولا يحصرون تفكيرهم في حدود التنظيم فقط. وبالتالي فهم في سلوكهم إنما يحاولون خدمة المجتمع من خلال توجيه أعمال التنظيم.

وعلى الرغم من هذه الاختلافات الفردية، فإن دونز يرى أن التنظيم البيروقراطي يضع عليهم ضغوطاً لتحويلهم إلى أفراد محافظين في الأجل الطويل.

أوجه الاختلاف بين النظرية البيروقراطية لماكس فيبر والنظرية الحديثة:

1- أن النظرية الحديثة للبيروقراطية قد أدخلت العنصر الإنساني، والسلوك البشري كعنصر أساسي من محددات السلوك التنظيمي.

2- اعتراف النظرية الحديثة للبيروقراطية لدونز بالتنظيمات غير الرسمية يمثل انحرافاً أساسياً عن خط التفكير الرئيسي للنظرية الكلاسيكية لماكس فيبر، حيث يوجد عدد من الملاحظات تؤكد على أهمية السلوك الشخصي على أداء التنظيمات البيروقراطية وأهمها ما يلي:

- تحيزا لموظف البيروقراطي للأنظمة والسياسات التي تدعم أهدافه الخاصة، وتتفق مع تكوينه النفسي والاجتماعي، كما يحاول تشويه ما يتعارض معها.
- يتجه الموظف البيروقراطي إلى الحديث عن إنجازاته، فينسب لنفسه أعمالاً لم يشارك فيها ويقلل من جهود زملائه، لرغبته في إثبات كفاءته، للحصول على مزايا مادية أو معنوية، وهو ما يعني أنه لا يمكن أن يكون رشيداً أو موضوعياً، كما افترض ماكس فيبر.
- تنافس الأفراد، وكذلك أجزاء التنظيم، مع تعارض الأهداف الخاصة بالأفراد مع الأهداف العامة للتنظيم، مع استعداد الموظف البيروقراطي إلى تغليب مصالحه الخاصة على حساب الأهداف العامة، وتحمله أكبر قدر من المخاطرة والمسئولية إذا حققت أهدافه الخاصة.
- يعاني الموظف البيروقراطي ذو الطبيعة الابتكارية الخلاقة أكثر من زميله الروتيني من الفشل في المنظمات البيروقراطية التقليدية.
- ترفض النظرية الحديثة فكرة أن هناك نمطاً معيناً من السلوك البيروقراطي ينطبق على كل أعضاء التنظيمات البيروقراطية بلا تفرقة.

البيروقراطية والإدارة العامة[1]:

يتفق علماء الإدارة والاجتماع والسياسة بصفة عامة على أن نظم السلطة العامة، مهما بلغت، من الضروري أن تكون لها بنية للإدارة العامة تتفق ومعايير البيروقراطية. فطبيعة أنشطة السلطة العامة تستلزم وجود منظمات إدارية كبيرة لها طابع بيروقراطي يتميز بوجود ترتيبات هيكلية داخلية محددة، ووجود تخصص وظيفي مصمم تصميماً واضحاً، ووجود أنماط ومستويات محددة للتأهيل للانضمام إلى عضوية المنظمة البيروقراطية.

ولا يعني هذا بأي حال أن هناك توحد كامل حتى في الخصائص الهيكلية، ولكنه يعني فقط أن الأسس التي تقوم عليها كل البيروقراطيات ذات الطابع العام واحدة. أما الخصائص التشغيلية (مجموعة الأساليب والنظم العملية) فلابد وأنها سوف تتباين أو تختلف باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تعمل فيها المنظمات البيروقراطية العامة، أو الإطار البيئي الذي تعمل فيه وتتفاعل معه.

وفي هذا الإطار يمكننا تحديد الخصائص الرئيسية للبيروقراطية العامة في الآتي:

1- أنها نظام بيروقراطي إداري يستهدف تحقيق الصالح العام للمجتمع.

2- أنها أحدى أدوات الدولة الرئيسية في ممارسة السلطة العامة.

---

(1) د. سعيد محمد المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 254-256

3- إنها تضم مجموعة الأساليب والنظم التي تنبثق مباشرة من التركيبة الخاصة للظرف السياسية والاجتماعية والاقتصادية المميزة للمجتمع الذي توظف فيه.

4- أنها تضم منظمات إدارية كبيرة الحجم تقوم على أساس بيروقراطية ومدعمة من السلطة العامة للدولة.

5- أنها تخضع لرقابة مباشرة من أفرع السلطة العامة الأخرى للدولة.

6- أنها تضم كل مستويات النشاط الإداري المنصبي والاستشاري، والصناعي والخدمي الذي يقع في نطاق الفرع الإداري للسلطة العامة.

7- أنها تضم أنماط السلوك الرسمي وغير الرسمي للموظف العام سواء أكان رئيساً يمارس دوراً قيادياً، أو مرؤوساً يمارس دوراً تنفيذياً تابعاً.

ومن كل ما سبق يمكن القول بأن أي دراسة للبيروقراطية العامة يجب أن تقوم على تحليل ثلاثة جوانب رئيسية هي:

أولاً: البناء التنظيمي الرسمي العام للإدارة العامة بمنظماتها ومستوياتها الهيكلية المختلفة.

ثانياً: التركيبة المميزة للمجتمع من الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

ثالثاً: مجموعة الأساليب والنظم التي تميز نشاط منظمات الإدارة العامة العاملة في إطار تركيبة بيئية متميزة.

مظاهر البيروقراطية في القطاع الحكومي المصري وسبل مواجهتها.

أ- مظاهر البيروقراطية:

1- زيادة تعقد الهياكل التنظيمية العامة سواء من حيث اتساعها أفقياً أو رأسياً دون وجود مبررات حقيقية لذلك.

2- المبالغة في تشكيل اللجان الحكومية للبحث في موضوعات كان من الممكن التعامل معها دون الحاجة إلى هذه اللجان.

3- تعدد التشريعات التي تحكم المنظمات العامة مما يؤدي إلى صعوبة تتبع الموظف العام لها.

4- تعدد وتباين و حدات ومسميات الأجهزة الحكومية مع ضعف وانخفاض كفاءة التسبق بين الوزارات والمصالح والهيئات التي يرتبط عملها ببعضها بعض.

5- المبالغة في تطبيق المركزية في معظم المنظمات العامة مما يؤدي إلى استهلاك وقت الإدارة العليا في أعمال روتينية كان من الممكن أن يقوم بها من هم في مستوى إداري أدنى.

6- انخفاض إحساس الموظفين في الأجهزة الحكومية بالانتماء إلى تنظيم واحد، وعدم إدراكهم لأهداف التنظيم واتسام سلوكهم بعد الاكتراث وعدم محافظتهم على صورة التنظيم في المجتمع، مما يؤدي إلى سوء الصورة الذهنية للمواطنين عن هذا التنظيم.

7- تركيز سلطة اتخاذ القرارات في أيدي فئة قليلة من مسئولي المستويات الإدارية، مما يؤدي إلى البطء الشديد في تقديم الخدمات للمواطنين، وبذلهم لمجهود بدني ونفسي و وقت طويل للحصول على هذه الخدمات.

8- تعدد القوانين واللوائح المنظمة للعمل، وتناقصها أحياناً.

9- تعمد تعطيل بعض الموظفين لأداء الخدمات للمواطنين بهدف دفعهم إلى تقديم رشوة للحصول على الخدمة.

10- مقاومة التغيير في اللوائح والقوانين التي يمكن أن تؤدي إلى تحسين الخدمات مما يؤدي إلى لجوء الإدارة العليا إلى محاولة فرضها بالقوة، وهو ما قد يؤدي إلى مزيد من المركزية، والتعقيد في أداء الخدمات.

11- تعدد الأجهزة الرقابية والتداخل في اختصاصاتها والتضارب بينها أحياناً.

12- غياب المنهجية العالمية في اتخاذ القرارات الإدارية وذلك بسبب الارتجالية في العمل.

ب- سبل مواجهة البيروقراطية:

1- القدوة الحسنة لقيادات المنظمات الحكومية في كل ما تقوله أو تفعله، مما يتطلب منهم رفض مبدأ الوساطة والمحسوبية للأقارب.

2- دراسة الاحتياجات الفعلية للعمل، ومتطلبات إنجازه من القوة البشرية والمادية والمعلوماتية قبل إصدار القواعد والإجراءات والقوانين المنظمة للعمل.

3- تبسيط الإجراءات اللازمة لإنجاز الخدمات المختلفة.

4- تفويض سلطة اتخاذ القرارات للمستويات التنظيمية الأكثر تعاملاً مع أصحاب الخدمات في الأمور الروتينية دون الرجوع للمستوى الأعلى، مما يساهم في تكوين قيادات إدارية قادرة على اتخاذ القرارات.

5- تنمية الوعي لدى الموظفين بأهمية الخدمة العامة، والولاء للمجتمع وضرورة توافر روح التعاون التي يجب أن تتواجد بين الموظف العام وأصحاب الخدمات.

6- تحسين مهارات الموظفين من خلال التدريب الفني والسلوكي والإداري مما يساهم في تحسين أداء الخدمات.

7- تحفيز العاملين إيجابياً وسلبياً طبقاً لطبيعة أدائهم مع الجماهير، وبخاصة في حالات تعقيد الإجراءات أو تقاضي الرشوة.

8- متابعة وتقييم الأداء على أساس عملية وبخاصة الزيارات الميدانية التي يقوم بها رؤساء وقيادات الأجهزة الحكومية، فمن خلالها يستطيعون الاستماع ورؤية الواقع في تقديم الخدمات العامة للجماهير.

9- أفاق العمل الإداري لابد أن تتطور، بحيث تمتص جانباً متزايداً من العمالة الفائضة وغير المنتجة التي تعاني منها الأجهزة الحكومية في الدولة.

10- تغيير مفاهيم القيادات الإدارية حول طبيعة السلطة البيروقراطية، فمن الأمور التي يجب أن تتأكد بقوة في أذهانهم، أن السلطة ليست غاية في حد ذاتها، وإنما هي مجرد أداة، وأنها تعطي لهم لاستظهار النفوذ والتدليل على الأهمية الشخصية لصاحبها وإنما للسلطة وجهة أسمى من ذلك بكثير يجب أن تنصرف إليها ولا تتجاوزها إلى الاعتبارات التي لا تمت إلى المصلحة العامة بصلة.

11- فرض جزاءات تنظيمية رادعة في الحالات التي يثبت فيها وقوع إخلال متعمد بالسلطة، أو استخدامها على نحو يبعد عن الأهداف التي شرعت لها.

12- إصلاح الأساس المادي للوظيفة العامة على نحو يستجيب أكثر لضغوط الحياة وأعبائها المتزايدة، وطبعاً لابد أن يتحدد ذلك في إطار ما تتيحه إمكانيات الدولة الاقتصادية، مع الأخذ في الاعتبار متطلبات التنمية التي قد تفرض على الأفراد التنازل عن بعض مطالبهم، انتظار لما تحققه التنمية من عائد أكبر يستفيد منه الجميع في المستقبل.

13- مراجعة النظم والسياسات الرقابية المعمول بها، وتحرير مفاهيم الرقابة بحيث تكون أقرب إلى الجانب الإيجابي منها إلى التصور السلبي الخاطئ، فالرقابة الإدارية يجب ألا ينظر إليها على أنها مجرد إجراء آخر من إجراءات التقييم الذي يستهدف في الأساس تحقيق مصلحة العاملين، جنباً إلى جنب مع مصلحة المنظمة.

14- التركيز على إيجاد القيادات الإدارية الواعية التي تتوافر فيها المثل الصحيحة والأخلاقيات التي يمكنها أن تؤثر تأثيراً إيجابياً فعالاً في سلوك مجموعات التابعين.

15- تصميم برامج تدريبية قادرة على أن تنقل للعاملين أحدث المفاهيم في مجال الممارسة الإدارية، وتلقينها بعضاً من الأخلاقيات التي يجب أن يرتكز عليها السلوك الإداري العام.

الفصل الثانى

التنظيم الاحترافي

التنظيم

يمثل التنظيم المرحلة الثانية من مراحل العملية الإدارية، كما يعتبر بحق من أهم وظائف الإدارة في وقتنا الراهن. إذ لا تستطيع الإدارة دون تنظيم سليم أن تقوم بتنفيذ السياسة العامة التي ترسمها السلطات المختصة في الدولة. والتخطيط والتنظيم أمران متشابكان فالتخطيط لا يمكن أن ينجح دون تنظيم سليم وعلمي للأجهزة التي تقوم على وضع الخطة وتنفيذها، كما أن التنظيم يؤثر في الخطة فيقودها للنجاح أو الفشل تبعاً لما يتسم به من دقة وإحكام.

وتظهر الحاجة إلى التنظيم بطبيعة الحال عندما يشترك في أداء النشاط أكثر من شخص بحيث تظهر حاجة كل منهم إلى التعاون مع غيره من الآخرين من أجل تحقيق الأهداف المشتركة لهم.

وإذا كان الأمر كذلك فإن التنظيم يمثل اليوم ضرورات العصر بالنسبة للإدارة العامة وبصفة خاصة بعد أن تنوعت أهدافها، وتعددت بالتالي منظماتها.

المفهوم:

يمكن تعريف التنظيم الإداري بأنه "تنسيق للجهود البشرية في منظمة عامة يقصد تحقيق الأهداف والسياسات المرسومة بكفاءة عالية وبأقل تكلفة ممكنة أو أنه عمل اجتماعي مستمر عن وعي وإدراك لتنسيق أوجه النشاط البشري في مجال معين من أجل تحقيق هدف متفق عليه".

وعلى ذلك فالتنظيم ليس غاية في حد ذاته بل هو أحدى عمليات الإدارة التي تستهدف إنجاز الأهداف المراد تحقيقها.

غير أن اصطلاح التنظيم الإداري قد يستخدم للدلالة على إنشاء تنظيمات إدارية جديدة ومثال ذلك إنشاء وزارة جديدة كوزارة التخطيط.

وقد يستخدم هذا الاصطلاح أيضاً للدلالة على نظام إداري قائم فعلاً كقولنا وزارة العدل أو الحربية ونقصد بذلك الجهاز الإداري القائم والذي تتكون منه وزارة العدل أو وزارة الحربية.

وأخيراً قد يراد بهذا الاصطلاح فضلاً عن ذلك الدلالة على عملية إعادة إنشاء وترتيب العلاقات بين أقسام وإدارات وزارة قائمة فعلاً.

وعلى ذلك فالتنظيم ليس عملية فورية تتم في وقت واحد، بل هو في الحقيقة عملية متجددة ومستمرة مثله في ذلك مثل باقي مكونات العملية الإدارية. إذ قد يحدث بعد الإتمام من بناء هيكل التنظيم وتشغيله، أن تستجد ظروف توجب إعادة النظر فيه، فقد يكشف التشغيل عن نشاطات أساسية وجوهرية لم توضع في الحسبان عند إنشاء التنظيم الأصلي، أو أن هناك نشاطات كانت أساسية وقت الإنشاء ثم فقد أهميتها بعد ذلك مما استتبع عدم لزومها ويتعين إلغاؤها كلية. وعلاج ذلك قد يكون بأحداث تعديلات جزئية على الهيكل التنظيمي القائم للجهاز الإداري، وقد يقتضي الأمر هدمه وإعادة تشييده من جديد.

من أجل ذلك يعتبر التنظيم من العمليات الفنية الدقيقة التي يجب أن يشارك فيها خبراء متخصصون حتى تتحقق الفوائد المرجوة منه، كالاستفادة من مزايا التخصص، وتسهيل وظيفتي التنسيق والرقابة، وتفهم للأهداف والخطط والبرامج وإذاعتها في كافة أجزاء المنظمة مما يعطي العاملين أحساساً بالمشاركة والتعاون وينمي فيهم الرغبة في العمل والشعور بالمسئولية هذا فصلاً عن تمكين الجهاز الإداري من الإفادة بالقوى البشرية والمالية الموجودة.

وأن التنظيم يعني تجميع وتقسيم أعمال وأوجه نشاط المنظمة في وحدات إدارية وطبقاً لمبادئ وأسس معينة وتحديد خطوط المسئولية والسلطة والعلاقات الوظيفية بين الأقسام وذلك بهدف إيجاد هيكل ذو فاعلية وكفاءة يمكن من خلاله أن تؤدي الأنشطة بسهولة وسرعة ودقة ففي المستويات العليا يرتكز الاهتمام على الهيكل العام للتنظيم لتحديد ا لعلاقات بين الإدارات الرئيسية أما في المستويات الدنيا فيتركز الاهتمام على عملية إسناد الواجبات والتنسيق بينهما. وبصفة عامة يمكن القول بأن التنظيم من العمليات الفنية الدقيقة والصعبة التي يجب أن يشارك فيها خبراء فنيون حتى تتحقق الفوائد المرجوة منه للاستفادة من التخصص وتسهيل وظائف التنسيق والاتصال والرقابة واستيعاب الأهداف والخطط والبرامج وتعميمها على كافة أجزاء المنظمة مما يعطي العاملين فيها إحساساً بالمشاركة وللتعاون وينمي فيهم الشعور والرغبة في العمل الجماعي.

وإذا كان الاهتمام بالتنظيم قد ظهر أولاً في الاهتمام بالخرائط التنظيمية ثم تحول بعد ذلك إلى الاهتمام بالأفراد فأننا نرى أن أي محاولة لدراسة التنظيم من خلال الهيكل دون الاهتمام بالأفراد العاملين[*] فيه هو أمر بعيد عن المنطق فالتنظيم يؤثر في الأفراد العاملين في هيكله بأي من الصور التالية:

1- يقسم العمل بين أفراد التنظيم وذلك من خلال أعطاء كل فرد مهمة معينة بحيث يتحدد جهده ويتركز اهتمامه في هذا العمل.

2- يعد التنظيم بعض الإجراءات والأنظمة النمطية وذلك بوضع إجراءات العمل للالتزام بها.

3- ينقل التنظيم والإجراءات الإدارية وذلك بإصدار القرارات والتعليمات وإيصالها من أعلى إلى أسفل.

4- يدرب التنظيم العاملين وذلك بتقديم البرامج لزيادة المهارات وتدعيم الولاء.

5- يهيأ التنظيم نظاماً للاتصال وذلك بإعداد خطوط ومنافذ الاتصال سواء الرسمي أو الغير الرسمي وهذا ينقل المعلومات من أسفل إلى أعلى والأوامر من أعلى إلى أسفل.

أهمية التنظيم في الإدارة العامة:

وتحتل وظيفة التنظيم أهمية خاصة للإدارة العامة وذلك للأسباب التالية[1]:

1- يساعد التنظيم الإداري للدولة في تحقيق الأهداف الرئيسية للمجتمع بأحسن كفاءة ممكنة عن طريق التنسيق وحسن استغلال الموارد المادية والبشرية المتاحة في الدولة.

2- يؤدي إلى خلق الجو الملائم للعمل واستقرار العاملين وحثهم على زيادة جهودهم لبلوغ الهدف المشترك.

3- يسهم التنظيم السليم في تسهيل عملية الاتصال بين الأفراد ومجموعات العمل مما يؤدي إلى انسياب المعلومات بين أرجاء التنظيم وتحقيق التناسق بين مجموعات العمل في الإدارة.

4- يساعد على خلق روح التعاون والتضامن بين الأفراد لبلوغ الأهداف المحددة.

5- يساعد على الاستفادة من الأساليب المتطورة في أداء العمل بما يرفع من كفاءة الإدارة العامة في تقديم الخدمات العامة للجمهور.

(*) سوف نتناول موضوع الأفراد العاملين في القطاع الحكومي في فصول لاحقة.

(1) د. السيد محمد عبد الغفار، محاضرات في الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 17 وما بعدها.

6- يؤدي إلى تحديد خطوط والاتصال بشكل واضح ومحدد بما يحقق استمرار نظام العمل داخل الجماعات الرئيسية المختلفة.

المبادئ الأساسية للتنظيم(*) في الإدارة العامة(1):

1- مبدأ وحدة سلطة القيادة في الدولة:

حيث تتمثل سلطة القيادة في النظام الرئاسي في شخص رئيس الجمهورية والذي يختص برسم السياسة العامة للدولة ويترك للوزراء سلطة تنفيذها تحت إشرافه وإذا كانت سلطة القيادة تتمثل في النظام الرئاسي في شخص رئيس الجمهورية فإنها تكمن في النظام البرلماني في مجلس الوزراء حيث لا يكون لرئيس الجمهورية سوى سلطات أسمية أما السلطات الفعلية في رسم السياسة العامة ومتابعة تنفيذها والتنسيق بين جميع الوحدات فتكون لمجالس الوزراء.

هذا ويلاحظ أن مبدأ وحدة سلطة القيادة يحقق التوحيد في سياسة الدولة بين الوحدات الإدارية كي لا تسير كل منها في فلك مستقل فلا يتحقق هدف الكفاءة المشترك في المنظومة المتكاملة نحو تحقيق السياسة للدولة بأسرها.

2- مبدأ وحدة الرئاسة:

ويعني ذلك المبدأ أن تنحصر سلطة إصدار الأوامر في مصدر واحدحيث يضمن ذلك وحدة الأوامر والتعليمات الصادرة إلى كل مرؤوس مما يؤدي إلى إقرار النظام كما يضمن ميزة تحديد المسئولية وثمة استثناء من هذا المبدأ يتعلق بالوظائف الإدارية ذات الطابع الفني حيث يتلقى المرؤوس أوامر من رئيس فني متخصص وأوامر أخرى من رئيسه الإداري مثال ذلك خضوع مديري الحسابات في الوزارات والمحافظات من الناحية الفنية لوزراء المالية ومن الناحية الإدارية للجهات التي يعملون بدائرتها.

3- مبدأ نطاق الإشراف "التمكين":

ويقصد بذلك المبدأ عدد المرءوسين الذين يرجعون رئيساً معيناً بحيث يستطيع بكفاءة القيام بأعباء الإدارة تجاههم ولكي نوفق في تحديد نطاق الإشراف الأمثل لابد من مراعاة أمرين هما:

- الحيلولة دون أن يكون نطاق الإشراف الرسمي أوسع من النطاق الإشراف الفعلي فلا نغالي في عدد المرءوسين المباشرين من حيث زيادة العدد.
- الحيلولة دون أن يكون نطاق الإشراف الفعلي أوسع من نطاق الإشراف الرسمي أي لابد أن تحدد العدد المعقول من المرءوسين الذين يستطيع الرئيس الواحد إداراتهم بفاعلية.

4- التنظيم الإداري تحكمه الروح الجماعية وعلى قيادة التنظيم الابتعاد عن روح الأمر والنهي والاقتراب من الروح الجماعية للعاملين.

5- العلاقة الرسمية وغير الرسمية مهمة داخل التنظيم فإذا ضعفت العلاقات بين الطرفين صار من الصعب أن ندفع البرنامج إلى الطريق التقدم والرقي.

(*) يقصد بمبادئ التنظيم مجموعة التوجهات العلمية التي يجب اتباعها في تيسير شئون العمل داخل الوحدات الإدارية وهي مجرد توجهات لا تلتزم الإدارة بتطبيقها حرفياً غير أن الأخذ بها يؤدي إلى كفاية العمل الإداري وهي مبادئ يتعلق أغلبها بتنظيم عمل الأفراد داخل الجهاز.

(1) د. عبد العزيز صالح بن حبتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2000، ص 126 وما بعدها.

6- أن الاتصال بين المنظمات وبين المجتمع الذي تتواجد فيه علاقة ذات اتجاهين والمشاكل والاضطرابات في الهيكل الإداري لأي تنظيم سوف تضاف إلى الاضطرابات والمشاكل الاجتماعية للناس.

7- التنظيم الإداري هو جزء من هياكل القيادة والسلطة في المجتمع الذي توجد فيه وترتبط المشاكل الإدارية التي تصادف التنظيم بحجم نشاطه واتساعه.

أهداف التنظيم في الإدارة العامة:

1- تجميع الوظائف في الحكومة بحيث يمكن أداؤها بطريقة تتميز بالكفاءة وبطريقة اقتصادية مع تخفيض الازدواج قدر الإمكان.

2- تحديد مناطق السلطة والمسئولية في الوحدات الإدارية بحيث تكون موضوعاً للرقابة.

3- منع التعارض والازدواج بين الوحدات الإدارية مع إعطاء الضمانات التي تشجع على المرونة والتجاوب مع السياسات الجديدة والبرامج الجديدة.

4- إعداد إطاراً منظماً للاتصال وإصدار الأوامر والتنسيق.

5- السماح بالتخفيض الواضح للمهام والمسئوليات في كل الوزارات والإدارات وكذا تفويض السلطة إلى أقصى حد ممكن حسب الكفاءة المتوفرة ودرجة المسئولية.

العوامل المؤثرة على التنظيم في الإدارة العامة[1]:

1- نظام الحكم المطبق في الدولة:

حيث يؤثر ذلك النظام ملكي/ جمهوري على طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والقضائية والتنفيذية وكذلك يؤثر على الدرجة المسموح بها لتفويض السلطة وكذا على مدى الالتزام بالقوانين واحترام حرية المواطنين.

2- المرحلة الحضارية التي تمر بها الدولة:

حيث أن اختلاف درجة التقدم التكنولوجي والحضاري الذي تمر به الدولة من شأنه أن يؤثر على المعتقدات والقيم الثقافية والمفاهيم السائدة في المجتمع وكذا على درجة وعي المواطنين بحقوقهم وواجباتهم.

3- طبيعة وحجم الأنشطة التي تمارسها الدولة:

فمن الملاحظ أنه في العصر الحالي تعاظمت الوظائف التي تؤديها الدولة بحيث أصبحت تقدم العديد من السلع والخدمات العامة لمعظم أفراد الشعب كما تقوم الدولة بإنشاء العديد من المشروعات التي تساعد على تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية لأفراد المجتمع.

ومما لا شك فيه أن كل ذلك له انعكاس واضح على شكل ونوع التنظيم الإداري للدولة.

4- سلوك وكفاءة الموظف العام:

حيث يتوقف ذلك السلوك على ثقافته ومهاراته وإدراكه وإيمانه بأهمية العمل العام والالتزام بقواعد وتعاليم العمل هذا مع ملاحظة أنه كلما كان سلوك الموظف العام متطوراً وقادراً على التصرف

---

(1) د. السيد محمد عبد الغفار، محاضرات في الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 73 وما بعدها.

في المواقف المختلفة كلما سهل ذلك عملية الرقابة عليه ومن ثم ينعكس ذلك في النهاية على الهيكل التنظيمي من حيث تقليل الحاجة إلى وجود أجهزة رقابية متعددة.

5- حركات الإصلاح الإداري في الدولة:

حيث تؤدي هذه الحركات إلى تطوير أسلوب أداء الخدمات العامة للجمهور وتحقيق المرونة في التنظيم كما تؤدي إلى التأثير على هيكل التنظيم الإداري للدولة نظراً للدراسات التي تجري للوقوف على نقاط الضعف والقوة في العمل العام والتوصيات التي غالباً ما تؤدي إلى إدماج بعض الوحدات التنظيمية أو إنشاء وحدات تنظيمية جديدة مما يؤدي إلى تغير الهيكل التنظيمي للدولة.

عناصر التنظيم

يجب لإقامة أي تنظيم إداري سليم يستطيع تحقيق الأهداف المرسومة له، أن تتوافر مجموعة من العناصر الأساسية التي بدونها لا يقوم أي تنظيم، وأي خلل فيها يؤثر في قدرة هذا التنظيم على تحقيق أهدافه. وهذه العناصر نجملها في ثلاثة:

الأول: تحديد الوظائف.

الثاني: تكوين الوحدات الإدارية.

الثالث: تدرج السلطة الإدارية

1- تحديد الوظائف

تتكون الوحدات الأساسية لأي تنظيم إداري من مجموعة من الوظائف والموظفين وقد عرف خبراء ترتيب الوظائف العامة الوظيفية (باعتبارها الخلية الأولى في كل تنظيم إداري) بأنها "منصب مدني أو عمل معين يقتضي من شاغله القيام بواجبات محددة، وتحمل مسئوليات معينة سواء تفرغ لذلك كلية أو لم يتفرغ". وبنفس المعنى عرف القرار الجمهوري رقم 2067 لسنة 1964 الخاص بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف في مصر الوظيفة بأنها "تعني العمل المسند إلى عامل ليؤديه ويتكون من مجموعة من الواجبات والاختصاصات والمسئوليات".

وعلى ذلك تعتبر الوظيفة مركزاً قانونياً يشغله الموظف (الوظيفة) توجد عادة قبل أن يشغلها أحد لذلك فهي تستقل في وجودها عن من يشغلها فهي تبقى ولا تنتهي بوفاة أو استقالة أو إقالة الموظف الذي يشغلها.

طبيعة الوظيفة العامة[*، 1]:

نحن نعني بالوظيفة العامة عمل يؤدي لخدمة الدولة "أي أنها مجموعة من الواجبات والمسئوليات والتخصصات والسلطات التي تناط بالموظف كما يحددها القانون وعليه أن يلتزم بتنفيذها ويحترمها ويستوعبها ويتدرب على مزاولتها ويطبقها على أفضل وجه".

كما قد يقصد بالوظيفة العامة "مجموعة الواجبات والمسئوليات التي تحددها السلطة المختصة وتتطلب فيمن يقوم بها مؤهلات واشتراطات معينة"، ويعني ذلك أنها "قدر محدد ومخطط من الأعباء

(*) المزيد من التوسع حول هذا الموضوع يمكن الرجوع إلى كتاب إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية للمؤلف، دار قنديل للطباعة والنشر، عمان 2002.

(1) Stephen Robbins ins and Mary Coulter, Managem eut le th ed N.J. prentice Hall 1999, P. 342.

والمسئوليات يقوم بها الفرد لتحقيق هدف معين أو جزء من هدف يتصل بالصالح العام أو بخدمة جمهور المنتفعين بالمرافق العامة".

وهي مهنة يدخلها الموظف في بداية حياته حيث يتسلق السلم الإداري بطريقة تدريجية كلما استمر في ممارستها ويخضع الموظف هنا لنظام قانوني يتمتع بموجبه بمجموعة من الحقوق كما يلتزم بعدد من الواجبات وهنا ينبغي ملاحظة أن التنظيمات المركزية الحكومية هي التي أنشئت هذه الوظائف حيث أعطيت لها أسماء مختلفة مثل الخدمة المدينة أو الخدمة العامة أو الموظفون العموميون ... وتميل التنظيمات المركزية الحكومية الحديثة إلى إيجاد وحدة إدارية في كل تنظيم تنهض بشكل لا مركزي بالعمليات المتعلقة بإدارة الخدمة المدينة حيث تقوم هذا التنظيمات اللامركزية الموجودة في مختلف الوزارات والمصالح والمؤسسات بالنشاطات المتعلقة بمسائل الخدمة المدينة وفق السياسة العامة لأنظمة المركزية للخدمة المدينة.

وهناك مفهومان للوظيفة العامة حسب النظام السياسي للدولة، حيث يختلف النظام الأوروبي عن النظام الأمريكي:

1- أن الوظيفة العامة مهنة:

يتفرغ لها الموظف طيلة حياته وتتميز بالاستقرار والاستمرار ولا تحتاج للتخصص الدقيق بل التخصص العام. وتعتمد الوظيفة على الترقية داخل السلم الوظيفي وارتباط ذلك بالمرتب والعلاوات. ويعين الفرد بالوظيفة بناء على شروط معينة ويبقى بها حتى يستقيل أو يحال إلى المعاش أو يفصل لأسباب تأديبية أو مرضية، وتطبق هذه النظرية في دول أوروبا وفي مصر.

2-* أن الوظيفة العامة عمل متخصص:

حيث يشغل الفرد وظيفة تشمل مجموعة من الواجبات المتخصصة وتتوافر فيه صفات معينة ترتبط بنظام التعليم وكذلك بالنظام السياسي. ولا يتم شغل الوظائف تلقائياً بالترقية بل التقدم من الداخل أو الخارج للتعين من جديد. وترتبط الوظيفة في هذه النظرية بالنظام السياسي وتطبق في الولايات المتحدة الأمريكية.

أما عملية إنشاء الوظائف العامة فإنه أمر يثير العديد من المشكلات نظراً لأنه يؤثر عليها مصالح متعارضة فمن الناحية الإدارية ترتبط عملية إنشاء الوظائف العامة بالتنظيم الإداري القائم احتياجاته أما من الناحية المالية فإن عملية إنشاء الوظيفة العامة يؤثر على المال العام حيث يعني زيادة النفقات لو تركت الحرية للقيادات الإدارية لإنشاء ما تراه من وظائف عامة كما أنه إذا أعطيت الحرية للقيادات السياسية فقد تنشئ هذه القيادات وظائف في غير صالح الإدارة لذا فقد تم إنشاء جهاز متخصص في التنظيم والإدارة وطرق العمل تكون مهمته تحديد حاجة الأجهزة أو المنظمات العامة من الموظفين العمومين سواء عند إنشاء جهاز جديد أو عند إعادة تنظيم جهاز قائم وهذا الجهاز بالطبع متعاون مع منظمات الإدارة العامة في هذا الشأن وسنلقي الآن مزيداً من الضوء على هذا الجهاز.

الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة:

يهدف هذا الجهاز إلى تطوير مستوى الخدمة المدينة ورفع الكفاية الإنتاجية وتحقيق العدالة بين العاملين والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئوليتها في ميدان الإنتاج والخدمات وقد نص

القانون رقم 181 لسنة 1964 في شأن إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة على أن يباشر الجهاز الاختصاصات التالية[1]:

1- اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وإبداء الرأي في المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل إقرارها.

2- دراسة الاحتياجات من العاملين في مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة، ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص.

3- تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة والاشتراك في دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية من الجهات المختصة.

4- رسم سياسة وخطط تدريب العاملين في مجال التنظيم والإدارة ورفع مستوى كفاءتهم وتقديم المعاونة الفنية في تنفيذها.

5- اقتراح دراسة المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها في سجلات.

6- دراسة مشروعات الموازنات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها مع إبداء ما يكون لديه من ملاحظات عليها.

7- الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين في المستويات القيادية ووضع نظام لإحصاء وتسجيل العاملين.

8- المشاركة في تعبئة المجهود الحربي للدولة فيما يتعلق بحصر وتسجيل الإمكانيات البشرية في الخدمة المدنية كماً ونوعاً وتخطيط تعبئتها وقت الطوارئ.

9- رسم سياسة الإصلاح الإداري وخططه واقتراح الوسائل اللازمة ونشر الوعي التنظيمي والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية والإدارية وكفاءة الأفراد.

10- إبداء الرأي الفني وتقديم المعاونة في عمليات التنظيم وتبسيط الإجراءات وتحسين وسائل العمل.

11- وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين.

التنظيم الداخلي للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة:

طبقاً لقرار رقم 85 لسنة 1979 الصادر في 1979/7/22 يشكل الهيكل التنظيمي العام للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة على الوجه التالي:

* **رئيس الجهاز، ويتبعه مباشرة:**

1- المستشارون.

2- مكتب رئيس الجهاز، ويشرف على:

- الإدارة العامة للتخطيط والمتابعة.

(1) د. أمين فؤاد الضرغامي وآخرون، مبادئ الإدارة العامة، مطابع لولاء الحديثة، القاهرة 2000، ص 72 وما بعدها.

- الإدارة العامة للعلاقات الخارجية.
- الإدارة العامة للشئون القانونية.
- إدارة العلاقات العامة.
- الإدارة العامة للتنظيم والإدارة.
- المكتب الفني.
- الإدارة العامة للأمن.
- مكتب الشكاوى.
- إدارة التفتيش المالي والإداري.

3- الأمانة العامة لوحدات التنظيم والإدارة ومديريات شئون العاملين.

*** نائب رئيس الجهاز:**

ويعاون رئيس الجهاز في إدارة شئون الجهاز ويقوم مقامه عند غيابه.

*** وكيل أول الجهاز:**

ويعاون رئيس الجهاز في إدارة شئون الجهاز.

*** الإدارة المركزية للتنظيم وطرق العمل وتتكون من:**

1- الإدارة العامة للتنظيم وطرق العمل (قطاع الخدمات).

2- الإدارة العامة للتنظيم وطرق العمل (قطاع المال والإنتاج).

3- الإدارة العامة للتنظيم وطرق العمل (قطاع الخدمات الرئاسية والثقافية).

*** الإدارة المركزية لترتيب وموازنة الوظائف وتتكون من:**

1- الإدارة العامة لترتيب وموازنة الوظائف (قطاع الخدمات العامة).

2- الإدارة العامة لترتيب وموازنة الوظائف (قطاع الخدمات الرئاسية والثقافية).

3- الإدارة العامة لترتيب وموازنة الوظائف (قطاع المال والإنتاج)

4- إدارة الوثائق.

5- إدارة التنسيق الوظيفي

*** الإدارة المركزية للتدريب وتتكون من:**

1- الإدارة العامة للتدريب (قطاع الحكومي والحكم المحلي).

2- الإدارة العامة للتدريب (القطاع العام).

3- الإدارة العامة للبرامج.

*** مركز التدريب الإداري:**

الإدارة المركزية للخدمات المدنية وتتكون من:

1- الإدارة العامة للتشريعات ومؤشرات الشكاوى.

2- الإدارة العامة للفتاوى والاستفسارات.

3- الإدارة العامة لمتابعة القرارات الإدارية.

4- الإدارة العامة للوثائق وموسوعة الخدمة المدنية.

*** الإدارة المركزية للبحوث وتتكون من:**

1- الإدارة العامة لبحوث التنظيم.

2- الإدارة العامة لبحوث طرق العمل.

3- الإدارة العامة لبحوث ترتيب وموازنة الوظائف

4- الإدارة العامة لبحوث شئون الخدمة.

5- الإدارة العامة لبحوث التدريب.

6- إدارة الترجمة.

*** الإدارة المركزية لتخطيط القوى العاملة:**

برامج الإداريين:

*** مركز المعلومات يتكون من:**

1- الإدارة العامة للوثائق.

2- الإدارة العامة للإحصاء الوظيفي.

3- الإدارة العامة لتخطيط القوى العاملة.

4- إدارة النشر.

5- المتابعة.

*** فرع الجهاز بالإسكندرية ويتكون من:**

1- الإدارة العامة للتنظيم وترتيب الوظائف.

2- الإدارة العامة للخدمة المدنية.

3- إدارة التدريب.

4- مركز التدريب الإداري.

*** الإدارة المركزية لتقييم الأداء:**

*** الأمانة العامة**

هذا وسوف نقوم الآن بإلقاء الضوء على اختصاصات أهم إدارات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وذلك على النحو التالي:

الإدارة المركزية للتنظيم وطرق العمل:

وتختص بما يلي:

1- استطلاع وتشخيص المشاكل التنظيمية التي تقابل الأجهزة الإدارية واقتراح وسائل التغلب فيها.

2- دراسة الموقف التنظيمي لكافة الأجهزة الإدارية ومتابعة التغييرات التي تحدث فيها أول بأول وتوفير البيانات والمعلومات المتعلقة بذلك.

3- تقييم كفاءة التنظيم القائم بالأجهزة الإدارية ومساهمتها في تحقيق أهدافها وكذا متابعة التعديلات التنظيمية التي تدخلها هذه الأجهزة وأثرها في كفاءة وفاعلية التنظيم.

4- تقديم المعونة الفنية في عمليات التنظيم وطرق العمل ومعدلات الأداء والمقررات الوظيفية إلى الأجهزة الإدارية.

5- مراجعة مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بالنواحي التنظيمية وتبسيط الإجراءات ومعدلات الأداء ومراجعة سائر القوانين من النواحي المذكورة بغرض تطويرها وإبداء الرأي بشأنها.

6- تقديم المعونة الفنية عند طلبها إلى الأجهزة الإدارية ووحدات التنظيم والإدارة بها وذلك عند قيامها بأعمال التنظيم الخاصة بها.

7- مراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة أو تعديل الهياكل التنظيمية أو اختصاصات الأجهزة القائمة، وذلك قبل اعتمادها من السلطة المختصة.

8- مراجعة مشروعات التنظيم والدراسات الخاصة بمعدلات الأداء والمقررات الوظيفية وتبسيط الإجراءات والنماذج والتصميم الداخلي لمكان العمل المعدة بمعرفة الأجهزة الإدارية وإبداء الرأي الفني بشأنها.

الإدارة المركزية لترتيب وموازنة الوظائف:

وتختص بما يلي:

1- دراسة المشاكل المتعلقة بالهياكل الوظيفية للأجهزة الإدارية وتحري أسبابها واقتراح أوجه علاجها.

2- وضع القواعد والنظم الخاصة بتنفيذ نظام وترتيب الوظائف في الأجهزة الإدارية وتطويرها في ضوء التطبيق العملي وتسجيل أوصاف الوظائف ونشرها وحفظها في سجلات بعد اعتمادها من السلطة المختصة.

3- تقديم المعونة الفنية عند طلبها للأجهزة الإدارية ووحدات التنظيم والإدارة بها في مجال إنشاء وتنفيذ نظام ترتيب الوظائف على أساس واجباتها ومسئوليتها ومستوى صعوبتها والمؤهلات اللازمة لأدائها.

4- مراجعة مشروعات ترتيب وموازنات الوظائف التي تتقدم بها الأجهزة الإدارية.

5- متابعة تطبيق كافة القرارات والقواعد الخاصة بترتيب وموازنة الوظائف التي تصدرها الدولة والتأكد من قيام الأجهزة الإدارية بتنفيذها بالصورة المطلوبة.

6- تحديد الفائض أو العجز من العمالة والمهن والتخصصات المختلفة واقتراح توزيع الفائض وتوجيه في سد العجز.

الإدارة المركزية للتدريب:

وتختص بما يلي:

1- تقديم المعونة الفنية عند طلبها إلى الأجهزة المختلفة ووحدات التدريب بها في وضع برامجها التدريب بها في وضع برامجها التدريبية وتفوير وسائل تنفيذها.

2- إبداء الرأي الفني وتقديم المعونة في تنفيذ ومتابعة وتقييم برامج التدريب الإداري التي تقوم بتنفيذها وحدات التدريب في الأجهزة الإدارية وإعداد تقارير بنتائج التنفيذ.

3- تبني ونشر وتطبيق برامج التدريب النمطية والتخصصية للعاملين في مجالات التنظيم والإدارة (مراجعتها للتأكد من ملاءمتها للأهداف المنشودة).

4- تدريب المدربين ومتابعة مدى تقدمهم في مجال العمل التدريبي.

مركز التدريب الإداري:

ويختص بما يلي:

1- تنفيذ وعقد الدورات من البرامج التخصصية والنمطية وفق الخطة الموضوعة والإشراف عليها.

2- الاشتراك في تصميم البرامج المتخصصة والنمطية في مجالات التنظيم والإدارة، تقديم المقترحات بتطويرها في ضوء ما يكشف عنه التنفيذ.

3- تقييم البرامج والمدربين ويصدر بطريقة تشكيل وتحديد اختصاصات مجلس إدارة المركز قرار من رئيس الجهاز.

الإدارة المركزية للخدمة المدنية:

وتختص بما يلي:

1- الإشراف على تنفيذ اللوائح الخاصة بالخدمة المدنية وإصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها ومتابعتها وتجميع وتنظيم وتبويب هذه القوانين واللوائح والتعليمات والنشرات وتبليغها إلى إدارات شئون العاملين باستمرار وبانتظام.

2- استطلاع وتشخيص المشاكل التي تدخل في مجال الخدمة المدنية وتحري أسبابها واقتراح أوجه العلاج.

3- الاشتراك مع الجهات المختصة في دراسة تنظيم الرعاية الصحية والاجتماعية للعاملين بالأجهزة الإدارية.

4- معاونة إدارات شئون العاملين في الأجهزة الإدارية وترشيد العاملين بها ومتابعة أعمالها وإعداد تقارير بنتائج المتابعة لإرسالها لرؤساء هذه الجهات.

5- متابعة البحوث والتطورات الحديثة في ترتيب الوظائف والاتصال بالهيئات العلمية والمحلية والدولية التي تقوم بنشاط مماثل للإفادة من تجاربها وخبراتها.

6- متابعة وإجراء البحوث المختلفة في مجال التدريب الاتصال بالهيئات العملية والدولية التي تقوم بنشاط مماثل للإفادة من تجاربها وخبراتها وتطويرها لخدمة أهداف الجهاز.

7- دراسة نظام الخدمة المدنية واقتراح تطويرها تحقيقاً لوحدة المعاملة.

8- متابعة التطورات الحديثة في شئون الخدمة المدنية والقيام بالدراسات اللازمة لتطوير نظمها بما يتفق مع التطور الاجتماعي والاقتصادي في الدولة.

9- إجراء الدراسات والبحوث الخاصة بتوحيد المصطلحات الإدارية.

الإدارة المركزية لتخطيط القوى العاملة:

وتتكون من:

- **فرق العمل وتختص بما يلي:**

1- وضع نظم حصر القوى العاملة من مختلف المهن والتخصصات وتقديم المعاونة في تنفيذها.

2- تقديم المعاونة في وضع معدلات الأداء والمعدلات الوظيفية لمختلف نوعيات الأعمال سواء النمطية أو غير النمطية وتسجيلها ومتابعتها.

3- المعاونة في تقدير المقررات الوظيفية بمختلف وحدات الجهاز الإداري للدولة بما يتناسب مع معدلات الأداء والمعدلات الوظيفية الموضوعة وأثر التغييرات التنظيمية والتكنولوجية في ضوء خطط التنمية.

4- المعاونة في تحديد الاحتياجات المستقبلة من القوى العاملة في ضوء تحليل هيكل العمالة الراهن ومقارنة الأرقام الفعلية للعمالة بالأرقام المقدرة، وتوزيع العمالة بين الأنشطة المختلفة وطبقاً للمهن والتخصصات.

5- تلقي وتسجيل البيانات الخاصة بالفائض والعجز من القوى العاملة في وحدات الجهاز الإداري للدولة، واقتراح الأساليب التي تكفل الاستفادة من الفائض وسد العجز عن طريق التدريب التحويلي وإعادة التوزيع وغيرها وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية بتخطيط القوى العاملة والتدريب في الدولة.

6- الاشتراك في تخطيط وتنفيذ البرامج التدريبية الخاصة بإعداد المدربين في مجال تخطيط القوى العاملة، وأيضاً البرامج الخاصة بالعاملين في هذا المجال.

7- دراسة مشاكل تسرب وهجرة الكفاءات والخبرات والإعارة للخارج وغير ذلك من مشاكل القوى العاملة التي تؤثر على كفاءة وحدات الجهاز الإداري للدولة، واقتراح التوصيات اللازمة بشأن التغلب عليها بالتنسيق مع الجهات المعنية في الدولة.

8- التنسيق مع أجهزة التعليم والتدريب في سبيل توجيه السياسات والخطط التعليمية والتدريبية بما يحقق الموازنة بين العرض والطلب من القوى العاملة.

9- متابعة البحوث والتطورات العملية الحديثة في مجال تخطيط القوى العاملة والاتصال بالهيئات العلمية المحلية والأجنبية والدولية التي تقوم بنشاط مماثل للإفادة من تجاربها وخبراتها.

لجنة برامج القادة الإداريين:

وتختص بما يلي:

1- إعداد المؤتمرات التي تتناول دراسة ومناقشة المشكلات المعاصرة والتي تعترض طريق التنمية الإدارية وتوجيه الدعوة لقادة الإداريين لحضورها بغرض زيادة كفاءتهم وفاعليتهم فيما يتعلق بإيجاد حلول تلك المشكلات والعقبات.

2- إعداد التقارير بنتائج المؤتمرات والندوات وما يقدم فيها من توصيات ومقترحات وما يلزم لتنفيذ هذه المقترحات من خطط وبرامج زمنية ورفع هذه المقترحات إلى الجهة صاحبة

الاختصاص للنظر فيها ومتابعة مدى التقدم في تطبيق المقترحات المقدمة للعلاج وتحديد المشكلات وعقبات التنفيذ واقتراح الحلول والتوصيات الخاصة بتفصيلها.

3- الاتصال المتسمر الدائم بالقادة الإداريين للتعرف على المشكلات التي تعترضهم في جهة أعمالهم وتجميع تلك المشكلات وتصنيفها وتبويبها وإعدادها للدراسة والمناقشة في المؤتمرات والندوات بغرض الوصل لحلول لها.

4- تجميع المشاكل والدراسات المتعلقة بها والحلول المقترحة لها و تعميمها على مختلف الجهات للاستفادة منها.

التكوين الإداري للوظيفة العامة:

ويستلزم التكوين الإداري القيام بعمليات عدة:

أولاً: توصيف وترتيب الوظائف

تقتضي الحاجة، قبل تعيين الأفراد في الجهاز الحكومي، إلى حصر الوظائف (نوع، عدد، درجات) الموجودة، وتحديد الوظائف الجديدة المطلوبة لمواجهة الزيادة في أعباء ومسئوليات الأجهزة الحكومية ولوضع الشروط الواجب توافرها في شكل هذه الوظائف.

وبعد حصر الوظائف، يتم تحليلها كمرحلة أولى لعملية وصف الوظائف اللازمة لوضع كافة سياسات الأفراد.

وتظهر أهمية تعريف المصطلحات التالية والمرتبطة بعملية توصيف وترتيب الوظائف:

1- الوظيفة:

مجموعة من الواجبات والمسئوليات التي تحددها السلطة المختصة وتتطلب فيمن يشغلها مؤهلات واشترطات معينة.

2- وصف الوظيفة:

وهو البيان الذي يعرف الوظيفة والذي يظهر عوامل التقييم الداخلة في تكوينها ويبرز مدى صعوبة واجباتها ومسئولياتها والحد الأدنى من مطالب التأهيل اللازمة لشغلها ويتضمن بصفة أساسية:

- اسم الوظيفة - الوصف العام للوظيفة
- الواجبات والمسئوليات - الشروط الواجب توافرها في شاغل الوظيفة.

وهو تقسيم يضم جميع الوظائف المتشابهة في طبقة الأعمال ونوعها وإن اختلفت في مستويات الصعوبة والمسئولية. وتعتبر كل مجموعة وحدة متميزة في مجال التعيين والترقية والنقل والندب والإعارة مثل:

- مجموعة الوظائف التخصصية.
- مجموعة الوظائف الفنية.
- مجموعة الوظائف العامة.

3- الدرجة:

وهي شريحة من الأجر لها ربط مالي طبقاً لجدول المرتبات الملحق بنظام العاملين المدنيين بالدولة. وتضم الدرجة جميع الوظائف التي تتفق في درجة صعوبة واجباتها وإن اختلفت في نوع أعمالها.

وسيتم التعرض لهذه المصطلحات أيضاً في موضوع تقييم الوظائف والأجور والمرتبات.

وبالنسبة لتوصيف الوظائف فيقصد بها:

"توضيح الواجبات والمسئوليات المتعلقة بالوظيفة والصفات الواجب توافرها في شاغل الوظيفة". وتنقسم مواصفات شاغل الوظيفة إلى:

- صفات جسمانية: تحمل الوقوف أسلوب الكلام، الاتصال بالجمهور.
- صفات ذهنية: القدرة على التفكير والتصرف، الذكاء، الذاكرة.
- صفات عاطفية واجتماعية: التكيف مع الجو المحيط والاستفادة من التدريب.

ثانياً: ترتيب الوظائف وتقييمها:

المقصود بترتيب الوظائف تقسيمها إلى مجموعات مختلفة تبعاً لاختلاف خصائصها وأوصافها، ثم نقسم كل مجموعة إلى فئات عامة ذات أوصاف محددة. والمقصود بتقييمها تحديد فئات الأجور والمرتبات بالنسبة لكل وظيفة بما يتفق والاختصاصات والمسئوليات التي تضمنها.

1- طريقة المراتب:

وتسمى طريقة تصنيف البطاقات على أساس أمساء أو ألقاب الوظائف بواسطة رؤساء الأقسام ويتم التقييم والترتيب بصفة إجمالية بناء على درجة العصوبة والأخطار والمسئوليات وظروف العمل.

2- طريقة التدرج الوظيفي:

وتعتمد على الحصر والتوصيف وتحديد المجموعات المهنية والفئات وتقييم الوظائف وتحديد الدرجات.

3- طريقة النقط:

وتعتمد هذه الطريقة على قياس درجة المهارة والجهد المبذول وكمية المسئولية وظروف العمل لكل وظيفة على أساس كمي باستخدام قيم معينة وتحديد النقط (القيم) لكل وظيفة لتقييمها وترتيبها.

4- طريقة مقارنة العوامل:

وتعتمد هذه الطريقة على اختيار العامل الرئيسية التييتم عليها التقييم لترتيب الوظائف. وتعتبر هذه الطريقة مع طريقة النقط من الطرق الموضوعية لأنها تعتمد على الطرق الكمية وتبتعد عن الطرق الوصفية. ويصعب استخدامها في مجال الإدارة العامة مقارنة بالمصانع ولذلك تستخدم الطرق الوصفية (الأولى والثانية) في الجهاز الحكومي.

ويجب التفرقة بين النواحي التالية الداخلة في تقييم وترتيب الوظائف:

1- **الوظيفة**: مجموعة الواجبات والمسئوليات التي تسند إلى الموظف وتتطلب مهارات معينة (كاتب على الآلة الكاتبة).
2- **الفئة الوظيفية**: مجموعة وظائف متشابهة في الواجبات والمسئوليات (فئة الكتبة).
3- **مجموعة مهنية**: جميع الوظائف الداخلة في حرفة واحدة مهما اختلفت درجة الصعوبة أو المسئولية (المهن الطبية) (المهن الهندسية)... (بداخلها فئات).
4- **الدرجة**: جميع فئات الوظائف التي تختلف في نوع العمل وتتساوى في مقدار الصعوبة والمسئولية والمؤهلات المطلوبة وترتبط بالأجر.

ثالثاً: شغل الوظائف:

يتم ذلك بتعيين الأفراد في الوظائف السابقة إذا ما توافرت فيهم الشروط التي تتطلبها كل وظيفة، حيث يطلق على شاغل مثل هذه الوظيفة اسم الموظف العام.

الموظف العام:

ليس هنا تعريف محدد للموظف العام فنحن في مصر نعتبر أن الموظف العام هو "كل شخص يعين في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ويكون تعينه في وظيفة دائمة وبصفة مستمرة"[1] ونظراً لعدم وجود اتفاق شامل حول مفهم الموظف العام فقد ارتئ ضرورة توافر العناصر الثلاثة التالية في أي تعريف للموظف العام:

1- دائمية بالوظيفة العامة.

2- أن يصدر قرار التعيين من إدارة نظامية بالدولة أو من أحد أشخاص القانون العام من السلطة المختصة.

3- المساهمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون.

4- ضمانات الموظف العام.

وينبغي أن يتمتع الموظف بمجرد تعيينه بضمانات أساسية تكفل له:

1- الثبات في وظيفته إلا في حالة الانحراف الذي يثبت بطريقة نزيهة وعادلة وبمعرفة جهة محايدة أو محكمة مختصة.

2- جريان العلاوات على أساس رتيب طبيعي بهدف زيادة دخل الفرد كلما زادت أعباؤه الشخصية والعائلية وتضاعفت خبراته، ومسئولياته، وارتفعت أسعار الحاجيات الضرورية التي يجب أو يتحتم أن تتوافر له ولأمثاله.

3- التشجيع على الابتكار وحسن الأداء والتفاني بمنح علاوات تشجيعية مناسبة وترقيات استثنائية.

4- ضمان إبعاد الترقيات العادية والترقيات بالاختيار من العبث والمحسوبية.

5- كفالة فترات معقولة للراحة في العطلات والأجازات الدورية والمرضية والعرضية.

واجبات الموظف العام:

- أن يؤدي العمل المنوط به بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العلم الرسمي لأداء واجبات وظيفته.
- أداء العمل المكلف به في غير أوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك.
- أن يحسن معاملة الجمهور مع إنجاز مصالحه في الوقت المناسب.
- أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب.
- المحافظة على مواعيد العمل وإتباع الإجراءات التي تحددها اللائحة الداخلية للوحدة في حالة التغيب عن العمل أو التأخير عن المواعيد.

(1) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، غير مبين الناشر، القاهرة 1963، ص 599.

- المحافظة على ممتلكات وأموال الوحدة التي يعمل بها ومراعاة صيانتها وأن يقوم الموظف بإبلاغ الجهة التي يعمل بها بمحل إقامته وحالته الاجتماعية وكل تغيير يطأ عليها خلال شهر على الأكثر من تاريخ التغيير.
- أن يتعاون الموظف العام مع زملائه في أداء الواجبات العاجلة اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ ما يصدر إلهي من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها.

الأعمال المحظورة على الموظف العام:

حدد القانون رقم 47 لسنة 1978 والمعدل بالقانون 115 لسنة 1983 بعض الأعمال التي يحظر على الموظف العام القيام بها لأنها تتعارض مع نصوص اللوائح والقوانين والقرارات المنظمة للعمل العام أو أنها تتعارض مع الصالح العام ومن هذه الأعمال المحظورة ما يلي:

- مخالفة القواعد والأحكام المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها والتعليمات والنشرات المنظمة للتنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين التي تصدر عن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أو الامتناع عن تنفيذها.
- مخالفة اللوائح والقوانين الخاصة بالمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات وكافة القواعد المالية.
- الأهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية.
- عدم الرد على مكاتبات الجهاز المركزي للمحاسبات أو تأخير الرد عليها ويعتبر في حكم عدم الرد أن يجيب العامل إجابة الغرض منها المماطلة والتسويف.
- عدم موافاة الجهاز المركزي للمحاسبات بغير عذر مقبول بالحسابات والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة لها بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها بمقتضى قانون إنشائه.
- الإدلاء بأي تصريحات أو بيانات عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير عن طريق النشر إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة من الرئيس المختص.
- إفشاء الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائماً بعد ترك العامل الخدمة.
- الاحتفاظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه ولو كانت لعلم كلف بيه شخصية.
- مخالفة إجراءات الأمن الخاص أو العام التي يصدر بها قرار من الجهة المختصة.
- الجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه إذا كان من شأن ذلك الأضرار بأداء واجبات وظيفته أو كان غير متفق مع مقتضياتها.
- أداء أعمال للغيار بأجر أو بمكافأة ولو في غير أوقات العامل الرسمية إلا بأذن من السلطة المختصة، ومع ذلك يجوز أن يتولى العامل بأجر أو مكافأة أعمال القوامة والوصاية أو الوكالة عن الغائبين إذا كان المشمول بالوصاية أو القوامة أو الغائب تربطه بالعامل صلة قرابة حتى الدرجة الرابعة.

- شرب الخمر أو لعب القمار في الأندية أو المحال العامة.
- حظر ارتداء أو حمل شارات مماثلة أو متشابهة لما يرتديه أو يحمله أفراد القوات المسلحة وقوات الشرطة.
- قبول أي هدايا أو مكافآت أو عمولة أو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته.
- أن يجمع نقوداً لأي فرد أو لأية هيئة أو أن يوزع منشوراً أو يجمع أمضاءات لأغراض غير مشروعة.
- أن يشترط في تنظيم اجتماعات داخل مكان العمل دون أذن الجهة التي تحددها السلطة المختصة.
- أن يشتري عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطة القضائية أو الإدارية للبيع إذا كان يتصل بأعمال وظيفته.
- أن يزاول أي أعمال تجارية وبوجه خاص أن يكون له أي مصلحة في أعمال مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته.
- أن يستأجر أراضي أو عقارات بقصد استغلالها في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله.
- أن يضارب في البورصات.

ويلاحظ أنه إذا أخل الموظف العام بواجبات وظيفته أو قام بعمل من الأعمال المحظورة فإنه سوف يتعرض للمساءلة سواء من الجهة التي يعمل فيها طبقاً للوائحها الداخلية أو من الجهات الرقابية الخارجية.

شروط التعيين في الوظيفة العامة:

يحدد القانون في مصر الشروط الواجب توافرها فيمن يرغب في التعيين بإحدى الوظائف العامة، وهي كما يلي:

1- أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية أو جنسية إحدى الدول العربية التي تعامل مصر بالمثل بالنسبة لتولي الوظائف العامة.

2- أن يكون محمودا لسيرة حسن السمعة.

3- إلا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بجريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يكن قد رد اعتباره في الحالتين.

4- إلا يكون قد فصل من الخدمة بحكم أو قرار تأديبي نهائي ما لم تمض على صدوره أربعة أعوام على الأقل.

5- أن يكون قد بلغ السن الذي تحدده اللائحة التنفيذية.

6- أن يكون مستوفياً لمواصفات الوظيفة المطلوبة شغلها.

7- أن تثبت لياقته الصحية للوظيفة وذلك عدا المعينين بقرارات جمهورية.

8- أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة بالنسبة للوظائف التي يصدر بها قرار من السلطة المختصة ويكون التعيين في الوظائف التي تشغل بامتحان حسب ترتيب الامتحان.

سياسة التوظيف في الوظيفة العامة:

هناك نظريتان أساسيتان في سياسة التوظف نتناولهما على النحو التالي[1]:

1- الطريقة الأولى: توصيف الوظائف:

هذه الطريقة تبدأ "بالعمل المطلوب أداؤه"، (الخطوة الأولى) وهو إدارة عجلة الجهاز الحكومي بكل ما ينطوي عليه من قرارات سياسية وخدمات وعمليات ورقابات وتنقسم هذه السلسلة الضخمة المعقدة الدقيقة من الأعمال إلى مجموعتين:

- الأعمال السياسية وهي من شأن الأجهزة السياسية وليست من شأن "إدارة شئون الموظفين".
- كل الأعمال الأخرى وهي كل ما عدا الأعمال السياسية.

والخطوة الثانية هي تقسيم الفئة الثانية "كل الأعمال الأخرى" إلى مجموعات رئيسية، ثم تقسيم هذه المجموعات إلى أجزاء رئيسية، ثم تقسيم هذه الأجزاء إلى وحدات عمل، وأخيراً إلى وظائف فردية محددة تصبح تعريفاً للوظيفة على أساس العمل الذي يؤدي بصرف النظر عن الأشخاص الذين يقومون به في الحاضر والمستقبل.

وفي نهاية هذه العمليات تتقرر "المواصفات" الدقيقة لتك الوظيفة على أساس غير شخصي، أي بغض النظر عمن يشغلها، من أعلى الوظائف إلى أدناها.

وعلى ضوء هذه "المواصفات" يشرع الخبراء في تحديد المؤهلات اللازمة لكل وظيفة، وهي تشمل:

1- الشهادات الدراسية.
2- المعلومات.
3- المهارات.
4- الخبرة.
5- الصفات الشخصية والمميزة الخاصة.

والخطوة الثالثة هي إعداد اختبارات موضوعية، واستخدامها لتحديد من تتوافر فيه تلك المؤهلات الخمسة، ومن هم أفضل المتقدمين في الترتيب.

وتختلف وسائل اختبار هذه المؤهلات الخمسة فالتعليم يقاس بالشهادات الدراسية والدراجات الجامعية، والمعلومات تقاس بالامتحانات الشفوية والتحريرية. والمهارات تقاس بأداء أعمال معينة في ظروف معينة. والخبرة السابقة يمكن التعرف عليها بالرجوع إلى من عمل الموظف تحت إشرافهم من رؤساء وأصحاب الأعمال عن طريق التحريات النزيهة.

كما تقاس الصفات الشخصية الخفية والأخلاق عن طريق المقابلات الشخصية والبحوث الخاصة مع الاستعانة أحياناً بالاختبارات السيكولوجية والتشخيصية.

ويتحدد مرتب كل وظيفة على أساس الوظيفة ذاتها لا على شاغليها ويتوخى فيه أن يمثل بطريقة معقولة:

---

(1) أ. محمد عبد الرحيم عنبر، الضوابط العملية والقانونية للإدارة العامة في القطاع الحكومي والعام، مطابع الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة 1973، ص 121 وما بعدها.

1- مستوى المسئولية كما يتحدد في توصيف العمل.

2- علاقة العمل بباقي مراتب السلم الوظيفي.

3- مدى الحاجة إلى اجتذاب مرشحين لهذا العمل.

4- معدل المرتبات في خارج الحكومة الخاصة بمثيله.

5- الخدمة والخبرة السابقة للموظف.

6- تكاليف المعيشة.

7- الأخطار والمصاعب التي ينطوي عليها العمل.

ويشتمل جدول المرتبات على سلسلة من العلاوات الدورية تتناسب مع طول الخدمة وزيادة الأعباء الشخصية، أو نمو الكفاءة في الأداء حتى لا يصاب الموظفون بعد قليل بالجمود وفقدان الأمل واليأس.

2- الطريقة الثانية: نظام البرنامج والقوى البشرية:

هذه الطريقة تختلف عن الطريقة الأولى في أنها تبدأ بالموظفين الموجودين فعلاً لأداء عمل معين وهذه الطريقة في الحقيقة لها نقطتا بداية لا نقطة واحدة هما:

1- بداية العمل الذي يجب أن ينجز.

2- والموظفون الذين ينجزونه.

وهذه الطريقة تطبق سواء في الحكومة أو الأعمال الحرة حيث تكلف منظمة قائمة فعلاً بأن تنجز عملاً أو أعمالاً معينة ويكون على رئيس هذه الوحدة أن يستهدي الطريقة التي يرى أنها تكفل تأدية هذه الأعمال على أحسن وجه بما أتيح له من الرجال والمواد والزمن وعليه أن يستخدم القوة البشرية والمادية والزمنية أحسن استخدام لتحقيق أحسن نتيجة ويمكن أن يتحدد البرنامج داخل أطار يتفق مع الغاية المنشودة أطار يشمل التقاليد، والقوانين، والاعتمادات، والسوابق الموجودة لكن التفاصيل تترك الرئيس أو المدير المسئول.

ومشكلة الموظفين هنا تختلف عن مثيلتها في الطريقة السابقة ويتبين ذلك من الإجراءات والخطوات التي تتتبع فيها:

1- يعين رئيس لهذه المنظمة أو الوحدة على مجموع من الناس.

2- يعين له العمل المطلوب أداؤه من حيث الخامات والزمن والقوى البشرية الموجودة فعلاً مع تعديل طفيف حسب حاجة العمل.

3- لا يسير على هدى المواصفات المادية المجردة للوظائف، بل يسير على هدى الخبرات الفعلية للرجال الذين يعملون معه. فهو يحاول اكتشاف كل القدرات والمهارات الموجودة فعلاً، وبث روح الفريق فيهم حتى يصبحوا كفريق يعمل كمجموعة لا كأفراد نحو هدف معين. وهو في هذا يتمتع بمرونة هائلة لا تتاح في الطريقة السابقة. إذ لا يقاس النجاح هنا بما يفعله كل فرد بل بالنتيجة النهائية للمجموعة كلها على أساس ما يستخدمه رئيس العملية من نظم حديثة وروح إيجابية.

4- لن يعين الموظفون الجدد لملء وظائف تحددت معالمها من قبل بطريقة نظرية بل يعينون على أساس الملائمة مع الفريق الموجود فعلاً، والعمل المحدد لهم قبلاً، وتكملة ما قد يكون

فيه من نقص وهكذا. فالمسألة ليست مسألة عدد موظفين أو وظائف أو درجات شاغرة، وإنما مسألة إنجاز عمل أو أعمال معينة كماً وكيفاً وزمناً.

5- في نظام "البرنامج والقوة البشرية" يتركز الاهتمام – لا في المواصفات المثالية المجردة كما في النظام الأول – وإنما في عمل الفريق والمرونة وإمكانية الحركة.

6- ووظيفة ديوان الموظفين في هذا النظام تختلف عن وظيفته في النظام الآخر ففي النظام التوصيفي يقوم بتحديد مواصفات معينة ويعمل على إيجاد مرشحين صالحين لها، أما في نظام القوة البشرية يعمل في خدمة المصالح التي تنجز العمليات فيساعدها على اكتشاف الرجال الصالحين الذين تقررت الحاجة إليهم، ويفحص صلاحيتهم قبل التعيين حتى تمتنع المحسوبية.

7- أن نظام القوة البشرية يتفق مع متطلبات الاشتراكية إذ يسمح باستيعاب المتعطلين من خريجي الجامعات والعمال ووضعهم في الأعمال والأمكنة اللائقة بهم كما أنه يسمح بنظام المنافسة هنا من عمل فريق لا عمل أفراد وبذلك يوجد الحافز الذي لا ينجز أي عمل بدونه.

إجراءات التعيين في الوظيفة العامة[1]:

تتمثل إجراءات التعين في الوظيفة العامة فيما يلي:

1- فحص طلبات الالتحاق:

تحدد الوزارة موعداً معيناً لقبول طلبات التوظيف، وبعدها تقوم بفحص هذه الطلبات من الناحية الشكلية بحيث يستبعد منها الطلبات التي لا يتوفر في أصحابها الشروط الموضوعة، وتقوم الوزارة بتحديد موعد الاختبار للباقين.

2- الامتحان:

- يجري الامتحان بالنسبة للوظائف التي قررت السلطة المختصة إجراء امتحان لشغلها ويخطر بمكانة وتاريخه المتقدمون إذا لم يكن قد سبق تحديد ذلك في الإعلان.
- تتولى الإشراف على إجراء الامتحان لجنة تشكل بقرار من السلطة المختصة ويتضمن ما يوكل إلى هذه اللجنة من مهام وإجراءات للقيام بهذا الامتحان.
- تحتفظ كل وحدة بأوراق الامتحان ويوقع على هذه الأوراق من أجروا الامتحان ويعتبر من حصل على نصف مجموع الدرجات على الأقل فيكل مادة على حدة قد اجتاز الامتحان.

مع ملاحظة أن الوظائف التي يتم شغلها بدون امتحان تتمثل فيما يلي:

1- الوظائف العليا.

2- الوظائف التي تقرر السلطة المختصة شغلها بدون امتحان.

3- إعداد قوائم الترشيح:

بالنسبة للوظائف التي أجرى لها امتحان:

---

(1) د. أمين فؤاد الصرفي وآخرون، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 127 وما بعدها.

1- يرتب الناجحون في كل امتحان في قوائم بحسب درجة النجاح في الامتحان – وعند التساوي يكون الترتيب وفقاً للأعلى مؤهلاً فالأقدم تخرجاً فالأكبر سناً – ويتم التعيين بحسب الترتيب الوارد في القوائم وذلك مع عدم الإخلال بالأحكام الواردة بالقانون رقم 127 لسنة 1980 بشأن الخدمة الوطنية العسكرية وفي حالة وجود أكثر من مجند أو من أتموا الخدمة الإلزامية يرتبون فيما بينهم حسب الأسبقية في الامتحان.

2- تعتمد قوائم الناجحين من السلطة المختصة أو المفوضة في ذلك.

3- تعلن نتيجة الامتحان وترتيب الناجحين ودرجاتهم في لوحة الإعلانات.

4- تبقى القوائم النهائية للترشيحات صالحة لمدة سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان – ويجوز التعيين من القوائم التي مضى عليها أكثر من سنة إذا لم توجد قوائم أخرى صالحة للترشيح منها و ذلك خلال الستة أشهر التالية لانقضاء السنة.

بالنسبة للوظائف التي يتم التعيين فيها بدون امتحان:

1- إذا كانت الشهادة الدراسية أحد الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة فيكون التعيين طبقاً للمؤهل الأعلى وعند التساوي في المؤهل تكون الأولوية للأعلى في مرتبة الحصول على الشهادة الدراسية فالأقدم تخرجاً فالأكبر سناً.

2- إذا كانت الخبرة هي المطلوبة فيكون التعيين طبقاً لمدة الخبرة.

استيفاء مسوغات التعيين:

يبلغ الطالب بترشيحه للتعيين وتحدد له مهلة لاستيفاء مسوغات التعيين وهي:

- شهادة تحدد الموقف من التجنيد أو شهادة تأدية الخدمة العامة.
- شهادة ميلاد أو مستخرج رسمي منها.
- صحيفة الحالة الجنائية.
- صورة البطاقة العائلية أو الشخصية.
- إقرار الذمة المالية.
- 6 صور 4 × 6.
- استمارة 103 ع. ح.
- إقرار يتضمن عدم سبق الفصل من الحكومة أو القطاع العام بقرار أو بحكم تأديبي نهائي ما لم يكن قد مضى على صدوره أربع سنوات على الأقل.
- إقرار عدم الحصول على معاش.
- إقرار يتضمن عدم الحكم بعقوبة جنائية أو بعقوبة جنحة مخلة بالشرف أو الأمان ومقيدة للحرية ما لم يكن قد رد إلى المقر اعتباره.

العرض على لجنة شئون العاملين:

تعد إدارة شئون العاملين كشفاً بأسماء المرشحين للتعيين للعرض على اللجنة وفقاً لترتيب أسبقيتهم، وعلى اللجنة إبداء رأيها بعد التحقق من توافر شروط ومواصفات شغل الوظيفة في المرشحين،

ثم تعتمد توصيات اللجنة في هذا الصدد من السلطة المختصة وفقاً لحكم المادة الرابعة من القانون رقم 47 لسنة 1978.

ويعتبر اعتماد السلطة المختصة لمحضر لجنة شئون العاملين بمثابة قرار التعيين، وعلى ذلك فتحسب الأقدمية الفعلية من هذا التاريخ في حالة صدور القرار التنفيذي بالتعيين حيث يجب أن يشتمل هذا القرار في ديباجته على ما يلي:

1- توافر شروط ومواصفات الوظيفة في المرشح.

2- وجود درجات مالية خالية بموازنة الوحدة مخصصة للوظيفة وصالحة لشغلها، وكذلك ما يفيد الإطلاع على الوصف التحليلي للوظيفة، وما إذا كان التعيين فيها بصفة دائمة أو مؤقتة.

3- اجتياز الامتحان بالنسبة للوظائف التي يتم شغلها بامتحان فإن التعيين كان من بين قوائم الناجحين وفقاً لترتيبهم في امتحان المسابقة.

4- في حالة ما إذا كان التعيين بدون امتحان يوضح الالتزام بالترتيب الوارد في القوائم المعدة طبقاً لأحكام القوانين.

5- ما يفيد موافقة لجنة شئون العاملين على التعيين واعتماد السلطة المختصة لمحضر اللجنة.

إخطار العامل بالتعيين:

يخطر العامل بالقرار الصادر بتعيينه بخطاب موصى عليه تحدد فيه مهلة لاستلام العمل لا تقل عن خمسة عشر يوماً ولا تزيد على شهر وألا اعتبر قرار تعيينه كأن لم يكن وذلك ما لم يقدم عذراً تقبله السلطة المختصة.

استلام العمل:

عند قيام العامل باستلام عمله يكتب إقرار بذلك موضحاً به تاريخ الاستلام ويعتمد هذا الإقرار من المسئول عن إدارة شئون العاملين ثم يخطر هذا الإقرار لكل من قسم الماهيات والسجلات والملفات.

فترة الاختبار:

وبالرغم مما يحققه نظام الامتحان من اختيار العناصر الطيبة لشغل وظائف الدولة، فقد لا تتاح الفرصة تماماً للتأكد من صلاحية الموظف للعمل لذلك فإنه يراعى ما يلي:

1- يوضع المعينون لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمهم العمل، ويعد سجل لقيد العاملين الموضوعين تحت الاختبار يوضح به بداية ونهاية فترة الاختبار.

2- تتقرر صلاحية العاملين الموضوعين تحت الاختبار بناء على تقارير شهرية تعد بمعرفة الرؤساء المباشرين وتعتمد من الرئيس الأعلى.

3- قبل نهاية مدة الاختبار يوضع تقرير نهائي في ضوء التقارير السابقة موضحاً به مدى صلاحية العامل للوظيفة المعين بها.

4- ذا ثبت عدم صلاحية العامل يحال إلى لجنة شئون العاملين قبل نهاية مدة الاختبار، فإذا رأت صلاحيته للنقل إلى وظيفة أخرى نقل إليها وإلا اقترحت إنهاء خدمته.

يستثنى من فترة الاختبار الحالات التالية:

1- التعيين بقرار من رئيس الجمهورية أومن يفوضه في ذلك.

2- الوظائف التي تحددها لجنة شئون الخدمة المدنية بناء على عرض السلطة المختصة.

تحديد الأقدمية للمعينين والمعاد تعيينهم:

1- تعتبر الأقدمية في الوظيفة من تاريخ التعيين فيها، فإذا اشتمل قرار التعيين على أكثر من عامل اعتبرت الأقدمية كما يلي:

- إذا كان التعيين لأول مرة اعتبرت الأقدمية بين المعينين على أ ساس ما سبق إيضاحه.
- إذا كان التعيين متضمناً ترقية اعتبرت الأقدمية على أساس الأقدمية في الوظيفة السابقة.
- إذا أعيد تعيين العامل في وظيفة من مجموعة أخرى في نفس درجته أو في درجة أخرى حسبت أقدميته في هذه الحالة من تاريخ إعادة تعيينه.
- إذا أعيد تعيين العامل في وظيفته السابقة التي كان يشغلها أو وظيفة أخرى مماثلة في ذات الوحدة أو في وحدة أخرى يحتفظ له بالمدة التي قضاها في وظيفته السابقة في الأقدمية.

2- تقوم إدارة شئون العاملين بإثبات الأقدمية.

التعيين بصفة مؤقتة:

1- يجوز شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة على وظائف أعضاء البعثات والمنح والأجازات الدراسية من العاملين والمجندين وذلك بطريق التعيين متى كان البعثة أو المنحة أو الإجازة لا تقل عن سنة. وفي هذه الحالة تسري على العامل بصفة مؤقتة أحكام الوظائف الدائمة، وعلى أن تخلى عند عودة العامل الأصلي.

2- يكون توظيف العاملين المؤقتين بطريق التعاقد في حدود الاعتمادات المالية المدرجة بموازنة الوحدة، ويتضمن العقد المبرم معهم البيانات الآتية:

- أسماء طرفي العقد وصفة الموقع عن الوحدة.
- البيانات الشخصية المتعلقة بالعامل ومدد التعاقد.
- الأعمال العارضة والموسمية محل العقد.
- المكافأة الشاملة المقررة للأعمال المشار إليها.
- الجزاءات التي توقع على العامل المتدرج.
- المحكمة المختصة بنظر المنازعات القضائية.
- البيانات الأخرى التي ترى الوحدة إضافتها إلى ما تقدم وذلك بما لا يتعارض مع هذه الأحكام.

3- يكون توظيف الخبير الوطني بطريقة التعاقد من بين ذوي الخبرات والتخصصات النادرة وذلك في حدود الاعتمادات المالية المدرجة بموازنة الوحدة ولو جاوز عمره سن الستين ويراعى في ذلك ما يلي:

أ- يكون شغل الخبير لوظيفة لها بطاقة وصف وتحدد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها وذلك.

ب- يتعين على الوحدة التي ترغب في إسناد إحدى الوظائف إلى خبير موافاة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بالبيانات والخبرات المتوافرة في المرشح لشغل هذه الوظيفة والمكافأة الشاملة المقترح تقريرها، ولا يجوز التعاقد مع الخبير قبل موافقة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

4- ويتضمن العقد المبرم مع الخبير البيانات التالية:

- أسماء طرفي العقد وصفة الموقع عن الوحدة.
- البيانات الشخصية المتعلقة بالخبير.
- وصف الوظيفة المسندة للخبير وواجباتها ومسئوليتها.
- المكافأة الشاملة المقررة للوظيفة.
- أيام العمل وساعاته والإجازات المقررة للخبير.
- الجهة الطبية المختصة بتوقيع الكشف الطبي على الخبير.
- الجزاءات التي يجوز توقيعها.
- المحكمة المختصة بنظر المنازعات القضائية.
- البيانات الأخرى التي ترى الوحدة إضافتها لما تقدم وذلك بما لا يتعارض مع هذه الأحكام.

5- يكون توظيف الخبير الأجنبي بطريق التعاقد وفق حدود الاعتمادات المالية المدرجة بموازنة الوحدة من بين ذوي الخبرات والتخصصات النادرة التي يتعذر الحصول عليها من بين مواطني جمهورية مصر العربية ويراعى في ذلك ما يلي:

- يكون شغل الخبير الأجنبي لوظيفة لها بطاقة وصف وتحدد واجباتها ومسئوليتها والاشتراطات اللازم توافره فيمن يشغلها.
- تبرم السلطة المختصة عقد توظيف الخبير الأجنبي لمدة لا تجاز سنة تبدأ من تاريخ استلام العمل ويجوز تجديدها وعليها أن تخطر الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء بذلك.

ويتضمن العقد المبرم مع الخبير الأجنبي البيانات الآتية:

- أسماء طرفي العقد وصفة الموقع عن الوحدة.
- البيانات الشخصية المتعلقة بالخبير.
- وصف الوظيفة المسندة للخبير الأجنبي وواجباتها ومسئوليتها.
- المكافأة الشاملة المقررة للوظيفة.
- أيام العمل وساعاته والإجازات المقررة للخبير.
- الجزاءات التي يجوز توقيعها عل الخبير.
- البيانات الأخرى التي ترى الوحدة إضافتها إلى ما تقدم وذلك بما لا يتعارض مع هذه الأحكام.

وعلى الوحدة التحقق من الشهادات والأوراق المقدمة من الخبير الأجنبي وفي جميع الأحوال يشترط اعتماد ما يقدمه من أوراق من وزارة الخارجية المصرية.

إنهاء الخدمة:

ترتبط وظيفة إدارة الأفراد بالعنصر البشري بما قبل التعيين من حيث تخطيط القوى العاملة وتوصيف وترتيب الوظائف حتى الحصول على العنصر البشري المناسب بالتعيين وحتى إنهاء خدمته بعد المرور بالوظائف الأخرى الخاصة بإدارة الأفراد.

وتتعدد أسباب إنهاء الخدمة المدنية للعاملين بالمنظمات الحكومية فيما يلي:

1- **بلوغ السن المقررة لترك الخدمة:** وتنتهي خدمة العاملين ببلوغ سن الستين باستثناء بعض الفئات.

2- **عدم اللياقة الصحية** يفقد العامل أو الموظف شرط البقاء في الخدمة، وذلك بعد التقرير الطبي بعدم صلاحية العامل من الجهات الطبية المتخصصة. وفي هذه الحالة قد يحصل العامل على الأجر كاملاً أو منقوصاً حسب الأحوال.

3- **الاستقالة:** تقديم الموظف استقالة مكتوبة ومقبولة من السلطة المختصة تنهي خدمة العمال.

4- **الإحالة إلى المعاش:** قد يتم الإحالة إلى المعاش في الواقف التالية:

أ- الإحالة إلى المعاش المبكر بناء على طلب العامل.

ب- الإحالة إلى المعاش بناء على حكم صادر من المحكمة التأديبية.

ج- الفصل من الخدمة بناء على حكم صادر بهذا الخصوص.

5- **فقد الجنسية** أو انتفاء شرط العاملة بالمثل لرعاية الدول الأخرى.

6- **الفصل بغير الطريق التأديبي** وذلك بقرار من رئيس الجمهورية واقتراح الوزير المختص وذلك بواسطة السلطة المختصة، ودون الإخلال بحقه في المعاش أو المكافأة.

7- **انتهاء الخدمة في حالة الحكم على العامل بعقوبة جنائية.**

8- **الوفاة.**

9- أسباب أخرى يحددها القانون مثل إنهاء الخدمة بسبب إلغاء الوظيفة المؤقتة.

خصائص الوظائف العامة[1]:

1- أن الوظيفة العامة تشكل أحدى وحدات التنظيم الإداري، وأن وجودها وإنشاءها إنما يكون بناء على احتياجات الإدارة والخدمات المنبثقة عنها.

2- عدم حصر الوظيفة العامة على أبناء طبقة معينة وعدم اقتصارها على فئة دون الأخرى من فئات المجتمع.

3- يتحتم على الهيئات القيادية في الإدارة أن تهتم بأخلاقيات العمل بصورة دقيقة، بحيث لا تختار لأية وظيفة إلا المرشحين الأكفاء في العمل في مختلف كوادرها.

4- أن الموظف العام يعبر عن إرادة الدولة وسيادة القانون والسلطة التنفيذية في أثناء ممارسته لصلاحيات وظيفته.

(1) د. زكي راتب غوشه، أخلاقيات الوظيفة في الإدارة العامة، مطبعة التوفيق، عمان 1983، ص 27-39

5- تصمم واجبات الوظيفة العامة في إطار التشريعات النافذة في الدولة، فالدستور يأتي أولاً وقبل كل شئ في المرتبة الأولى وتنبثق عنه كافة القوانين والأنظمة ومن أهمها نظام الخدمة المدنية، وكذلك لوائح وإجراءات العمل.

من خصائص الوظيفة العامة أيضاً حرص الموظف على المصلحة العامة، والقبول بمبدأ الخدمة العامة.

تحديد المرتبات للوظائف العامة[1]:

هناك طريقتان لتحديد مرتبات درجات الوظائف وهما:

1- تحديد مرتب ثابت لكل درجة.

2- تحديد مرتب مربوط لكل درجة أي تحديد مرتب له مدى معين يتكون من حد أدنى وحد أقصى.

والطريقة الثانية هي الطريقة الشائعة في تحديد مرتبات الموظفين بصفة عامة، وتهدف هذه الطريقة إلى تحقيق هدفين من إجراء تحديد مربوط لمرتب كل درجة وهما أن كفاءة الموظف في كل درجة تزداد بمرور الأيام ومن ثم يجب أن يزداد مرتبه في نفس الدرجة بمرور الأيام، كما أنه يجب أن يكون في نظام المرتب حافز للموظف على زيادة مجهوده وهو ما لا يمكن تحقيقه إذا اتبعته الطريقة الأولى التي تحدد مرتباً ثابتاً لكل درجة وذلك طالما أن الموظف لم يرقى إلى وظيفة في درجة أعلى.

وتتحدد قيمة مربوط المرتب، أي قيمة الفرق بين الحد الأدنى للمرتب والحد الأقصى له أما على أساس مبلغ ثابت فيكون الفرق 20 جنيه مثلاً في كل درجة، وأما على أساس نسبة مئوية من الحد الأدنى فيكون الحد الأقصى للمرتب أكبر من الحد الأدنى بمقدار 25% مثلاً من قيمة الحد الأدنى لمرتب الدرجة والواقع أن طريقة النسب المئوية أكثر عدالة من طريقة المبلغ الثابت لأن قيمة الفرق تتناسب في الحالة الأولى مع مسئولية الوظيفة طبقاً لخطة ترتيب الوظائف.

العوامل التي تؤخذ في الاعتبار عند إنشاء كادر المرتبات:

هناك عدد من العوامل التي تؤثر في إنشاء كادر المرتبات المطلوبة وهي:

1- مقدار تكاليف الكادر بالنسبة للخزانة العامة.

2- درجة اجتذاب المرتب للموظفين المطلوبين ويقصد بذلك مراعاة مستوى المرتبات السائدة في القطاع الخاص. فإذا لم يكن مرتب الحكومة كافياً فإن معظم الأفراد سيتوجهون نحو العمل في القطاع الخاص في الشركات والمؤسسات التجارية.

3- مستوى تكاليف المعيشة، المفروض أن المرتب الذي يأخذه الموظف يكفل له حد أدنى من مستوى المعيشة يتناسب مع مظهر الوظيفة وقيمته الاجتماعية.

4- الفرصة في التقدم، ونقصد بذلك أن بعض الوظائف تكاد تكون وظائف مقفولة، بمعنى أنها لا تتيح لشاغلها فرصة الترقية إلى وظائف أخرى. وفي مثل هذه الحالة لابد من تحديد مستوى عال المرتب حتى نضمن بقاء الموظف بالوظيفة.

5- المزايا العينية التي يتمتع بها الموظف وذلك مثل المعاش ونظام الإجازات.

---

(1) د. أمين فؤاد الضرغامي وآخرون، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 139 وما بعدها

أنواع كادر المرتبات:

هناك نوعان وهما:

1- طريقة المربوط المتلامس.

2- طريقة المربوط المتداخل.

1- طريقة المربوط المتلامس:

طبقا لهذه الطريقة يكون نهاية مربوط مرتب الدرجة متلامساً مع المرتب للدرجة الأعلى والتالية لها هكذا.

وعلى سبيل المثال يكون جدول المرتبات على الوجه التالي:

الدرجة	المرتب	
	أول المربوط (جنيه)	آخر المربوط (جنيه)
1	20	25
2	26	35
3	36	45
4	46	55

وتتميز هذه الطريقة بسهولة فهمها وتوضيحها للفروق بين الدرجات المختلفة، غير أنه يعاب عليها عدم إمكان زيادة مرتب الموظف الكفء إذا وصل إلى أقصى مربوط مرتب الوظيفة وذلك في حالة عدم وجود درجات أعلى لترقيته وكانت مصر تسير على هذا النظام في ظل القانون رقم 210 لسنة 1951.

2- طريقة المربوط المتداخل:

طبقاً لهذه الطريقة يتداخل نهاية مربوط مرتب الدرجة مع أول مربوط مرتب الدرجة التالية وهكذا.

وعلى سبيل المثال يكون جدول المرتبات على الوجه التالي:

الدرجة	المرتب	
	أول المربوط (جنيه)	آخر المربوط (جنيه)
1	15	
2	20	35
3	30	45
4	40	55

ولهذه الطريقة عدد من المزايا، منها أنها تهيئ الفرصة لزيادة مرتب الموظف الكفء إذا لم يتم نقله إلى الدرجة الأعلى التالية، كما أنها تتفادى ضرورة الزيادة الكبيرة في المرتب في حالة الترقية إلى الدرجة الأعلى. بالإضافة إلى ذلك فإنه إذا تقرر معاقبة الموظف بإنزاله إلى درجة أقل فإننا لا نحتاج إلى

تخفيض المرتب في نفس الوقت، وكانت مصر تسير على هذه الطريقة في قانون 46 لسنة 1964 وكذلك القانون رقم 47 لسنة 1978.

الأجور والمرتبات في الوقع المصري:

تعتبر سياسة الأجور من أهم الأسباب الرئيسية التي أسهمت في إنتاج مشكلات الجهاز الإداري بالدولة، إذا قامت تلك السياسة في الأساس على أسلوب تسعير الشهادات وعدم الارتباط بين الأجر من ناحية ومحتوى الوظيفة وواجباتها من ناحية أجرى وينشأ عن هذه المشكلة بعض الآثار السلبية أهمها:

1- تباعد الكفاءات العلمية عن العمل بأجهزة الدولة وتفضيلهم الهجرة أو العمل بالخارج سواء بالدول الأجنبية أو العربية طلباً للمرتبات المرتفعة.

2- ظهور محاولات الأفراد الانتقال من العمل بأجهزة الحكومة للعمل بالقطاع العام طلباً لمزايا الأجر الأعلى وحصص الأرباح وغيرها من أشكال المكافآت والمنح.

3- عدم ارتباط الأجر بمستوى الإنتاجية العام مما يخلق ضغوطاً تضخمية في الاقتصاد القومي ويمثل سبباً في تزايد الاستهلاك بما يعوق حركة التنمية.

4- اضطرار الدولة إلى إدخال تعديلات متتالية وترميمات لهيكل الأجور في محاولة إلغاء عيوب تسعير الشهادات وجذب النوعيات المطلوبة، ومن تلك المحاولات التوسع غير المخطط في منح بدلات التخصص والتفرع وبدلات طبيعة العمل التمثيل وبدلات الإقامة في المناطق النائية وغيرها.

5- أدى أسلوب تسعير الشهادات إلى تدفق الأفراد على التعليم الجامعي وعزوفهم عن التعليم المهني التخصصي طلباً للوظائف ذات الأجر الأعلى التي تعتبر الشهادة الجامعية جواز لها.

تقييم أداء الموظف العام[1]:

إن تقرير كفاءة الموظفين أمر ضروري لاكتشاف الأفراد غير الأكفاء.. وتشجيع الأكفاء، بجانب الاختيار السليم والتدريب الجيد وكأساس للترقية. وقد يتم تقدير الكفاءة سواء بواسطة امتحانات. سواء بواسطة التقارير الدورية.

ويقصد بالتقارير الدورية (تقارير الكفاءة): التقارير التي يضعها الرؤساء لتقييم أداء المرءوسين من حيث القيام بالواجبات الوظيفية. وتعتمد تقارير الكفاءة الموضوعية على البيانات المتعلقة بعمل الموظف وتقديراته الدورية وكفاءته، بجانب موضوعية الرؤساء وتظهر صعوبة إخضاع جميع الموظفين لعملية تقدير الكفاءة وخاصة كبار الموظفين وقد تكون تقارير الكفاءة علنية، وقد تكون سرية.

أسس تقدير كفاءة الموظفين:

تعتمد أسس تقدير كفاءة الموظفين على العوامل التالية:

1- العمل والإنتاج: مدى الإلمام بالعمل والسرعة والدقة والإنتاج.

2- مدى استعمال الموظف لحققه في الأجازات (الرسمية، العارضة، الاعتيادية، المرضية، الخاصة).

3- مدى احترام الموظف لمواعيد العمل الرسمية.

---

(1) د. السيد ناجي، الإدارة العامة – مدخل إداري، مرجع سبق ذكره، ص 379 وما بعدها.

4- المعاملة مع الرؤساء والتعاون مع الزملاء والتعامل مع الجمهور والسلوك الشخصي.

5- القدرات مثل الاستعداد الذهني وحسن التصرف.

وتختلف تقارير الكفاية لشاغلي الوظائف العليا ووظائف الدرجة الأولى ووظائف الدرجة الثانية والثالثة ووظائف المجموعة الحرفية والخدمات المعاونة. وبذلك تختلف نماذج التقارير حسب طبيعة الوظائف والمجموعة النوعية والمستوى في السلم الهرمي.

تقارير كفاية في الجهاز الحكومي:

تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحققه بما يتفق مع طبيعة النشاط وأهداف الوحدة ونوعية الوظائف بها. ويخضع العاملون لقياس كفاية الأداء والشاغلين لوظائف الدرجة الأولى فما دونها. ويتم وضع معايير الأداء وإعلانها للعاملين. وتتحدد الإجراءات التي تتبع في وضع وتقديم واعتماد تقارير الكفاية. وتتحدد مراتب الكفاية كما يلي:

- ممتاز: 90 – 100%
- جيد جداً: 80 لأقل من 90%
- جيد: 65 لأقل من 80%
- متوسط: 50 لأقل من 65%
- ضعيف: أقل من 50%

وتوضع التقارير عن سنة، ويكون القياس للأداء مرة واحدة في السنة قبل التقرير النهائي لتقرير الكفاية من واقع السجلات والبيانات التي تعدها الوحدة لهذا الغرض. ويتم أعداد التقرير بواسطة الرئيس المباشر.

هذا وقد استحدث القانون رقم 47 لسنة 1978 في مصر قواعد جديدة في قياس الأداء للموظفين بالدولة منها:

1- أن يكون قياس الأداء بصفة دورية ثلاث مرات خلال السنة الواحدة قبل وضع تقرير النهائي لتقدير الكفاية.

2- يكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو كفء أو ضعيف.

3- يقتصر تقدير الكفاية على العاملين الشاغلين لوظائف الدرجة الأولى في مدتها.

4- إعلان العامل بصورة من تقدير الكفاية.

5- منح العاملين الحاصلين على درجة ممتاز شهادات تقدير وإعلان أسمائهم في لوحة مخصصة لذلك.

6- تحديد مرتبة كفاية أعضاء المنظمات النقابية بما لا يقل عن مرتبة كفايتهم في السنة السابقة على انتخابهم بالمنظمات النقابية.

7- إذا كانت مدة مرض العامل ثمانية أشهر فأكثر تقدر كفايته بمرتبة كفء حكماً فإذا كانت مرتبة كفايته في العام السابق ممتاز فتقدر بمرتبة ممتاز حكماً.

وتستخدم نماذج خاصة لتقارير الكفاية في المنظمات العامة في مصر تملأ بواسطة الموظف نفسه ورئيسه وتعتمد على وضع تقديرات لعناصر الكفاية والتي وضعت لكل منها مقاييس معينة.

وفي إعداد تقارير الكفاية في أجهزة الإدارة العامة في مصر تتم التفرقة بين:

1- الوظائف الإدارية والتنظيمية.
2- الوظائف التخصصية.
3- الوظائف الفنية.
4- الوظائف المكتبية.
5- وظائف الخدمات المعاونة.

حيث يتم نموذج خاص بكل نوع من الوظائف السابقة.

فعلى سبيل المثال تتمثل عناصر التقدير بالنسبة للوظائف الإدارية والتنظيمية فيما يلي:

1- أداء واجبات العمل:

- كمية الإنتاج.
- جودة الإنتاج.
- الاهتمام بالعامل.
- استعمال وقت العمل الرسمي.
- مدى الاستفادة من التدريب.

2- الاستعداد الذاتي والقدرات:

- القدرة على تحمل المسئولية.
- الذكاء والتيقظ.
- القدرة على التصرف.
- القدرة الإشرافية.
- مدى إمكانية التقدم.

3- الصفات الشخصية والأخلاق:

- الاتصال بالجمهور.
- العلاقات مع الزملاء والتعاون.
- مدى تقبل النقد.

وبالنسبة لكل عنصر فرعي هناك عدة مقاييس موضوعة له، فعلى سبيل المثال:

تقاس كمية الإنتاج كما يلي:

1- أداء كامل لكافة الواجبات.
2- ينجز كمية كبيرة من العمل.
3- أداء قليل وغير منتظم.
4- إنتاج غير كاف.

وتقاس جودة الإنتاج كما يلي:

1- أداء متقن ولا يخطئ مطلقاً.

2- أداء صحيح ونادر ما يخطئ.

3- إنتاج سليم عادة.

4- كثير الأخطاء.

5- مهمل وغير دقيق بالمرة.

وتقاس القدرة على تحمل المسئولية كما يلي:

1- يعتمد عليه كلية في كل واجبات وظيفته.

2- على استعداد لتحمل المسئولية.

3- يعتمد عليه في الواجبات العادية لوظيفته فقط.

4- يميل إلى حالة مسائل يمكن تقريرها بنفسه.

5- يتجنب تحمل المسئولية ولا يمكن الاعتماد عليه.

ويتضح من المعايير السابقة طبيعة المشكلات الموجودة وهي اعتماد تقارير الكفاية على الحكم الشخصي، الأمر الذي يثير كثير من المشكلات وبالذات بالنسبة للوظائف الإدارية في منظمات الإدارة العامة وقد عمل المشرع في مصر على الاستفادة من نظام التقارير السنوية للكفاية في حالتين:

أولهما: حالة الموظف الذي يحصل على تقدير ضعيف في تقارير سنوي واحد، حيث يحرم من نصف العلاوة الدورية مع تخطيه في الترقية في السنة التي قدم فيها التقرير وأوجب المشرع إخطار هذا النوع من الموظفين بنقاط ضعفهم أولاً بأول للتغلب عليها أما الموظف الذي يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بدرجة ضعيف يحال إلى لجنة شئون العاملين، فإذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملائمة للقيام بوظيفة أخرى من ذات الفئة قررت نقله إليها بفئته وأجره أما ذا تبين للجنة، بعد تحقيقها، أنه غير قادر على العمل في أية وظيفة مرضية فيمكنها اقتراح فصله من الخدمة في المعاش أو المكافأة.

ثانيهما: حالة الموظف الكفء الذي يحصل على درجة عالية في التقرير السنوي يجوز منحه علاوة تشجيعية اعتباراً من أول يناير تعادل علاوة الدورية المقررة وذلك بالشروط الآتية:

1- أن تكون كفاية العامل حددت بتقرير ممتاز في العاميين الأخيرين أو أن يكون قد بذل جهداً خاصاً أو حقق اقتصاداً في النفقات أو رفع من مستوى الأداء.

2- ألا يمنح العامل هذه العلاوة أكثر م مرة كل سنتين.

3- بالإضافة إلى ذلك فإن العامل الممتاز يمكن ترقيته بالاختيار في حدود النسب المقررة.

التحفيز في مجال الوظيفة العامة:

هناك نوعان من الحوافز في مجال الوظيفة العامة:

أولهما: الحوافز المعنوية والاجتماعية:

وتستهدف رفع الروح المعنوية للموظف وربطه بالمنظمة وإحداث التفاعل بينهما. ومن أمثلتها عدم جواز فصل الموظف إلا عن طريق التأديب وفي إطار سيادة القانون والشرعية. ومنها أيضاً نظام المعاشات والأجازات المختلفة والتأمينات الاجتماعية بكافة صورها، وما قد تقدمه المنظمة من تسهيلات معينة

للموظف العام مثل العلاج المجاني أو بأجر بسيط عن طريق التأمين الصحي، وأيضاً يدخل ضمنها الخدمات الأخرى مثل القروض والسلفيات وتوفير السكن والسلع الاستهلاكية بأسعار معتدلة، وإقامة المنشآت الاجتماعية كالنوادي والجمعيات والقيام بالرحلات وغيرها.

ومن ناحية أخرى تعتبر مشاركة الموظفين في الإدارة والأخذ بمقترحاتهم ضمن هذا النوع من الحوافز.

ثانيهما: الحوافز المادية:

بالإضافة إلى المرتب وأهمية إعادة النظر فيه من وقت لآخر، هناك العلاوات والمكافآت والبدلات بكافة أنواعها كما يدخل في هذا التقسيم أيضاً اشتراك الموظفين في الوحدات الإنتاجية في نسبة معينة من عائد الإنتاج.

هذا ومن أمثلة الحوافز المادية في القطاع الحكومي ما يلي:

1- العلاوات:

وهي الزيادة في المرتبات والتي تأخذ الأشكال التالية:

- العلاوات الدورية: علاوة دورية مقررة للدرجة الوظيفية بحيث لا تتجاوز نهاية الأجر المقرر للدرجة.
- العلاوات التشجيعية: سواء كانت علاوة امتياز نظير الحصول على تقارير كفاية بمرتبة ممتاز، أو علاوة درجة علمية أعلى من الجامعية.
- علاوات الترقية والعلاوات الإضافية والعلاوات الخاصة بالعاملين بالدولة.
- علاوات العاملين الذين يحصلون على مؤهلات أثناء الخدمة، أو العاملين في مجموعة الوظائف المعاونة وتحولوا إلى مجموعة الوظائف الحرفية.

2- البدلات:

تدرج كل وحدة إدارية في موازنتها الاعتمادات اللازمة لمنح البدلات والمزايا العينية والتعويضات ومقابل الجهود غير العادية والأعمال الإضافية بأنواعها ومقابل النفقات التي يتحملها العاملون في سبيل أداء أعمال وظائفهم.

وتتخذ البدلات الصور الآتية:

1- بدلات تمثيل لشغل الوظائف العليا بالوزارات والمصالح ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها.
2- بدلات تقتضيها ظروف ومخاطر الوظيفة (بدل طبيعة عمل).
3- بدل إقامة للعاملين ويشمل بدل تفرغ وبدل إقامة للعاملين.
4- بدلات وظيفية معينة مثل أداء وظائف معينة يمنع شاغلوها من مزاولة المهنة مثل الأطباء، المهندسين...إلخ.
5- بدلات السفر ومصاريف الانتقال واسترداد العامل للنفقات التي يتحملها .

3- الترقيات:

يرتبط مفهوم الترقية مع مفهوم الوظيفة العامـة، حيـث يعـين الفـرد في قاعـدة السـلم الإداري ويتـدرج بالترقية إلى المستويات المختلفة، حيث تتضمن الترقية الارتفـاع بـالموظف مـن الناحيـة الوظيفيـة والماديـة والأدبيـة وتعتبر الترقية حافزاً في حد ذاتها أيضاً.

ويقصد بالترقية نقل الفرد من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى في مستوى تنظيمي أعلى حيـث يتحمـل شاغلها واجبات ومسئوليات أكبر مع زيادة في المرتب والمركز الأدبي.

وتحتاج الترقية في الجهاز الحكومي إلى البيانات التالية:

1- حصر الوظائف الخالية للترقية والدرجات المالية لكل مجموعة نوعية.

2- أقدمية العاملين المستحقين للترقية.

3- المجموعة النوعية والدرجة المالية التي يشغلها العاملون المرشحون.

4- تقرير الكفاية عن السنتين الأخيرتين.

5- البرامج التدريبية التي التحق بها.

6- بيانات أخرى: جزاءات، نقل، غيرها.

2- أنواع الترقية في الجهاز الحكومي:

تختلف نظم الترقيات من دولة إلى أخرى. فالترقية قد تكون بناء عـلى اختبـارات تبـين الأفـراد الصـالحين للترقية، أو على أساس الأقدمية بالحكومة، أو على أساس الاختيار من جانب الإدارة أو على مقدار كفـاءة الأفـراد في العمل. والترقية قد تكون بالاختيار أو بالأقدمية أو بالاختبار.

1- **الترقية بالأقدمية**: الترقية بناء على طول مدة الخدمة سواء مذ بداية التعيـين في الخدمـة عمومـاً أو في الدرجة المالية التي يشغلها الموظف. ويرقى الأقدم قبل الأحدث.

2- **الترقية بالاختيار**: يكون للإدارة الحرية في اختيار الأفراد الصالحين للترقية على أساس تقدير الرؤساء، وفي ضوء ضوابط معينة. قد يكون منها كفاءة الموظف.

3- **الترقية بالاختبار**: الترقية بناء على امتحانات واختبارات ووفقاً لترتيب النجاح سواء كانت الاختبارات مفتوحة أو مقيدة لدخول الأفراد فيها.

وتتم الترقية في الجهاز الحكومي بالطرق التالية:

أ- **الترقية بالاختيار للوظائف العليا**: ويشترط في الترقيـة بالاختيـار أن يجتـاز الفـرد التـدريب بنجـاح، وخاصـة لوظائف الإدارة العليا (مدير عام – عالية – ممتازة) ويشترط أن يكون حاصلاً عـلى مرتبـة ممتـاز في تقريـر الكفاية عن السنتين الأخيرتين ويفضل من حصل على مرتبة ممتـاز عـن السـنة السـابقة مبـاشرة وذلـك مـع التقيد بالأقدمية في ذات مرتبة الكفاية.

ب- **الترقية بالأقدمية**: وتكون الأقدمية المطلقة شرطاً للترقية لشاغلي وظائف الدرجة السادسة.

ج- **الترقية بالأقدمية**: بنسب معينة حسب قانون نظام العاملين المدنيين كما يلي:

امتياز	أقدمية	الدرجة وطريقة الترقية
50	50	الترقية من الثانية إلى الأولى
25	75	الترقية من الثالثة إلى الثانية
20	80	الترقية من الرابعة إلى الثالثة
10	90	الترقية من الخامسة إلى الرابعة
-	أقدمية مطلقة 100%	الترقية من السادسة إلى الخامسة

وتظهر موانع الترقية، حيث يحرم العامل صاحب تقرير سنوي بمرتبة ضعيف أو حالة وقوع جزاء من الجزاءات التأديبية أو يحال إلى محاكمة تأديبية أو جنائية أو موقوف عن العمل.

وفي مصر فقد تضمن القانون رقم 47 لسنة 1978 عدة أساليب للحوافز المادية للعاملين المدنين في الدولة وهي:

1- **العلاوة الدورية** التي تمنح للموظفين والتي يحرم من نصفها العامل المقدم عنه تقرير سنوي بدرجة ضعيف.

2- **العلاوة التشجيعية** والتي تمنح في حدود الاعتمادات بالموازنة وذلك بالشروط الآتية:

- أن تكون كفاية العامل قد حددت بتقدير ممتاز في العامين الآخرين وأن يكون قد بذل جهداً خاصاً أو حقق اقتصاداً في النفقات أو رفعاً لمستوى الأداء.
- ألا يمنح العامل هذه العلاوة أكثر من مرة كل سنتين.
- ألا يزيد عدد العاملين الذين يمنحون العلاوة في سنة واحدة على 100% من عدد عمال كل وظيفة.

3- أجاز القانون وضع نظام للحوافز بما يحقق استخدامها على أساس معدلات قياسية للانتفاع أو الخدمات أو حسب مستويات الأداء.

4- مكافآت تشجيعية للعامل الذي يقدم خدمات ممتازة أو أعمالاً أو بحوث أو اقتراحات جديدة تساعد على تحسين العمل ورفع كفاءة الأداء.

5- الأجور من الأعمال الإضافية والجهود غير العادية.

التدريب في الوظيفة العامة:

تتعدد القوانين المنظمة لأداء الخدمات العامة، تكثر تفسيراتها وتعديلاتها بما يتناسب مع النتائج العملية لتطبيقها لذلك يحسن[1]:

1- أن تكون هناك برامج تدريبية للموظفين لزيادة كفاءتهم الإنتاجية، وأن تكون هذه البرامج مستمرة كلما استحدثت أساليب جديدة في أداء العمل أو تطلبت الخطة تنظيمات جديدة.

2- كما يحسن أن يزود الموظفون بالمعلومات الكافية في ميادين تخصصهم عن طريق المكتبات المحلية.

3- ويجب أن تتوالى برامج التدريب بالتقويم وقياس أثرها في قياس مستوى أداء الخدمات.

(1) د. عبد الباري درة، العامل البشري والإنتاجية في المؤسسات العامة، عمان، دار الفرقان للنشر والتوزيع 1982، ص 69-91.

هذا ويختلف التعليم عن التدريب، حيث أن التعليم يتلقاه الأفراد قبل التعيين في الوظائف الحكومية، وتكون مهمة الإعداد للموظفين اللازمين للجهاز الحكومي في الجامعات والمعاهد، ويقصد بالتدريب المجهود العلمي المنظم لصقل مهارات العاملين لأداء الوظيفة. وبذلك تختلف مرحلة الإعداد للوظيفة، ومرحلة التدريب على الوظيفة. وتعتبر مرحلة الإعداد للوظيفة تدريباً قبل الالتحاق بالوظيفة (الأعداد الفني للموظفين مثل كليات الشرطة والكليات العسكرية). ويتناول التدريب الموظفين المبتدئين سواء التدريب أثناء الخدمة بواسطة الزملاء القدامى أو الرؤساء المباشرين، أو التدريب في مراكز متخصصة (قسم/ جهاز/ مركز/ مصلحة/،...) وكذلك الموظفين القدامى باعتبار أن عملية التدريب عملية مستمرة. ويعتبر التدريب عملية لازمة للترقية للمستويات الفنية والمستويات الإدارية أيضاً.

تدريب الموظف العام:

ينشأ بكل وزارة أو محافظة أو هيئة عامة مركز للتدريب يتبع السلطة المختصة ويتولى وضع خطط وبرامج التدريب للعاملين بها لتنمية قدراتهم وإعدادهم لشغل وظائفهم الجديدة، وتأهيل المرشحين للتعيين. وتدرج كل وحدة في موازنتها الاعتمادات المالية لتنفيذ خطة تدريب العاملين بها ويتولى مركز التدريب اختصاصاته بالتنسيق مع الجهات المختصة لتنفيذ ومتابعة البرامج التدريبية داخل الوحدة وخارجها.

ويشمل التدريب:

- تدريب العاملين الجدد وتأهيلهم للأعمال التي ستسند إليهم قبل تسلمهم العمل ووضع برامج تدريب تتناسب مع الأعمال التي سيلحقون بها.
- التدريب لشغل الوظائف الإدارية العليا. ولا يجوز الترقية إلى الوظائف العليا إلا بعد اجتياز المرشح بنجاح التدريب اللازم لأعداده لشغل هذه الوظائف طبقاً لنظام العاملين المدنيين بالدولة.
- التدريب التحويلي من المجموعة النوعية لوظائف الخدمات المعاونة إلى المجموعة النوعية للوظائف الحرفية (وظيفة، درجة، أجر). ويتم تدريب العمال في وظائف الخدمات المعاونة مثل السعاة والفراشين بوحدات الجهاز الإداري العام (وزارات – وحدات الإدارة المحلية...) على المهن المختلفة، لسد العجز في العمالة الحرفية ولرفع مستوى معيشتهم من هذه المهن والحرف. وتلعب مراكز التدريب المهنية دوراً فعالاً في التدريب التحويلي إلى العمالة الحرفية مثل المراكز التابعة لوزارة التعمير والشئون الاجتماعية ومصلحة الكفاية الإنتاجية والتدريب المهني التابعة لوزارة الصناعة.

وتعتبر الفترة التي يقضيها الموظف في التدريب فترة عمل ويتمتع بجميع المزايا الوظيفية والانقطاع عن التدريب بغير عذر مقبول يعتبر انقطاعاً عن العمل.

وتساعد الدولة في البعثات والمنح الدراسية والأجازات الدراسية لتأهيل العاملين في أجهزة الدولة.

3- وحدات التدريب في الجهاز الإداري:

وتنشأ وحدات التدريب في الوزارات والمصالح ووحدات الإدارة المحلية، وتتحدد اختصاصاتها فيما يلي:

1- تحديد وتصنيف الاحتياجات التدريبية لجميع العاملين، وتحديد الإمكانيات التدريبية ووضع خطة التدريب والاشتراك مع وحدة شئون العاملين في دراسة وتحليل تقارير كفاءة العاملين للتعرف على احتياجاتهم التدريبية.
2- الاتصال بأجهزة التدريب المختلفة داخلياً وخارجياً وتبادل الخبرات والبحوث والإحصاءات والدراسات.
3- الإعلان عن البرامج التدريبية المختلفة ونشر الوعي التدريبي بين العاملين عن طريق البرامج والندوات والنشرات.
4- وضع خطة التوزيع والمنح والبعثات وحوافز التدريب مع مراعاة تكافؤ الفرص والعدالة بين العاملين.
5- متابعة أعمال المتدربين عن طريق تلقي صورة من تقارير رؤسائهم عن مدى الاستفادة التي حصلوا عليها من التدريب والعمل على ضوء تقيم الدورات.
6- الإشراف على تنفيذ برامج التدريب والعمل على ضوء تقييم الدورات التدريبية.

ويقتصر عمل وحدات التنظيم والإدارة في مجال التدريب على الاشتراك مع هذه الوحدات (إدارات – مراكز – معاهد أو ما يماثلها) في وضع سياسة تدريب العاملين. وتتعدد الأجهزة المرتبطة بعملية التدريب مثل: الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

بجانب الأجهزة الأخرى مثل معهد الإدارة العامة، والمعهد القومي للتنمية الإدارية، ومعهد الإدارة المحلية، ومعهد التخطيط القومي، ومراكز التدريب المختلفة،مثل مراكز إعداد القادة والحقيقة أنه لا يمكن لإدارة التدريب أن تفكر في كافة الأمور الحيوية لتعمل على تذكير الموظفين بها بواسطة إجراءات التدريب لذا فإننا ننوه إلى بعض الأمور الهامة التي يجب أن تركز عليها البرامج التدريبية الموجهة إلى الموظف العام والتي تتمثل فيما يلي على سبيل المثال لا الحصر:

1- مبدأ الخدمة العامة الذي يتطلب من الموظف أن يعتبر نفسه خادماً للشعب، وإن الإدارة قد أنشئت في الدرجة الأولى للشعب ومن أجل خدمته ولقضاء أغراضه وتأمين حاجياته ومتطلباته.
2- على الموظف أن يبتعد عن قبول الرشوة والهدايا ونحوها.
3- على الموظف أن لا يمارس أعمال المحسوبية على مختلف أنواعها ويجب أن يكون عادلاً وأميناً في عمله.
4- وعليه أيضاً عدم استغلال العمل الرسمي لأغراضه الشخصية مهما كانت المبررات لذلك.
5- يجب وضع المصلحة العامة فوق الاعتبارات الأخرى.
6- يجب على جميع الموظفين المحافظة على أسرار العمل والابتعاد عن التحدث في ظروف العمل في غير مكان العمل.
7- على الموظف أن لا يعرقل إجراءات العمل سواء أكان ذلك تباطؤ منه أو لأساب متعمدة ومقصودة، وعليه إنجاز العمل في الوقت المحدد.
8- على الموظف أن يعمل على تطبيق مبدأ الإنتاج والكفاءة الاقتصادية بأقل ما يمكن من النفقات.

9- على الموظف أن لا يمارس أي عمل إضافي خارج ساعات الدوام الرسمي إلا بإذن مسبق من الإدارة التي يعمل فيها.

10- لا يحسن بالموظف أن يهاجم سياسة الدولة، بل عليه أن يعمل على إقناع المواطنين بحسن إدارتها وقيادتها، وإنها ما وجدت إلا لبناء الوطن وخدمة المواطن، إما إذا كانت لديه أفكار بناءة لتحسين طرق الإدارة من أجل تقديم خدمات أفضل للوطن والأمة، فعليه أن يتقدم بأفكاره ومقترحاته للدائرة التي يعمل فيها، أو للمصلحة أو للوزارة المعنية، كأن يقدم تقريراً أو يطلب عقد اجتماع مع مدير الإدارة أو وكيل الوزارة مثلاً، ليطرح مقترحاته القائلة بتحسين الخدمات وتطويرها بشكل أفضل، ويبدي أنه على أتم الاستعداد لبذل المستطاع للتعاون معهم في سبيل تحقيق أفضل الطرق لإنجاز المطلوب وتحسين الخدمات وتطويرها.

11- لا يجوز للموظف أن يتعامل بالسياسة، إذ أن للسياسة رجالها وموظفوها المختصون، ويجدر بهذا الموظف أن يركز اهتمامه على تقديم الخدمات بصورة متساوية وعادلة لجميع المواطنين.

12- على الموظف أن يحترم رؤساءه وزملاءه وجميع العاملين في إدارته ويبادلهم الاحترام، ليكون الجميع أسرة واحدة متفاهمة متوادة تعمل لخدمة المصلحة العامة.

13- لا يجوز للموظف أن يساعد على الإضراب أو التظاهر، ولا يجوز له أن يحرض الآخرين عليه، لأن في ذلك مخالفة واضحة للقانون وهدر للوقت ومضيعة للجهد، وتفتيت للخبرات، ومساهمة في إفساد الوضع الإداري في البلد وإضعافه.

14- على الموظف أن يتحمل مسؤولية عمله ويحترم هذه المسئولية بكل جد وإخلاص.

15- على الموظف كذلك تنفيذ الأنظمة والتعليمات الخاصة بالمؤسسة التي يعمل فيها، ويعمل على إنجاز الواجبات الملقاة عليه من المسئولين بكل أمانة وإخلاص.

16- على الموظف أن يعامل الجمهور والموظفين معاملة حسنة ويتحلى بأخلاق حميدة، فلا يخرج عن طوره إذا كان في ساعة غضب أو كان في وضع نفسي قلق، ولا ينفر بوجوه الآخرين أو يتبرم من العمل في وجوههم، بل عليه أن يتحلى بالخلق ويتجمل بالصبر إذا ألمت به مصيبة، أو اعترضت أمره مشكلة عائلية مثلاً أو شخصية أو في مجال العمل، إذ عليه أن يجعل من ضميره رقيباً عليه.

17- على الموظف كذلك أن يحافظ على أوقات الدوام الرسمي بالنسبة للحضور إلى عمله في بداية الدوام، وبعد انتهائه.

18- وعلى الموظف كذلك أن يقلل ما أمكن من زياراته لزملائه في العمل ومراعاة وقت العمل للمؤسسة التي يعمل فيها فلا ينهمك معهم في التداول بشؤونهم الخاصة، أو في بحث القضايا البعيدة عن شئون العمل، لأن في ذلك قتل لوقت الإدارة أو بتعبير آخر اختلاس الوقت.

19- على الموظف إذا كان في موقع المسئولية يمكنه من المساهمة في صنع القرار، عليه أن يكون حكيماً وجاهداً في التفكير ودراسة القضية الإدارية التي يعمل مع الآخرين أو الوحدة في صنع القرار بشأنها، أو إصدار الحكم أو تصرف الأمر.

20- على الموظف أن يعمل ما أمكن على تطبيق مواد القانون والعدل والمساواة على الموظفين والمراجعين على حد سواء، وبذل المستطاع لتحقيق التعاون الديموقراطي في المنظمة الإدارية.

21- على الموظف أن يحترم عادات المجتمع وتقاليده وقيمه.

22- على الموظف أن يكون صادقاً في عمله وتعامله مع المواطنين ومع زملائه الموظفين.

23- وعلى الموظف أن يعمل على رفع قيمة العمل الحكومي وأهميته، فلا يطعن على سبيل المثال بقانون الخدمة المدنية ولا بنظامها، بل على العكس عليه أن يزيد من أهميته.

24- على الموظف أن يكون رقيباً على نفسه بالنسبة للمحافظة على أوقات الدوام والمحافظة على ممتلكات الدولة وأموالها ومصالحها وكذلك بالنسبة لمعاملة الآخرين، إذا أن الوظيفة العامة هي أمانة ومسئولية في عنقه[1].

الإجراءات التأديبية التي تخضع لها الوظيفة العامة:

وبالرغم من وجود الاختلاف في بنود ونصوص إجراءات الخدمة المدنية، والتطبيق في سياسة وإجراءات التأديب وفرض العقبات المختلفة كل حسب درجة المخالفة، إلا هناك بعض الإجراءات التي تطبقها الإدارة والتي تكاد تكون مشتركة بين أنظمة الخدمة في الدول العربية والدول الأجنبية. ومن هذه الإجراءات ما يلي[2]:

1- عقوبة التنبيه:

يعتبر التنبيه هو أول عقوبة مسلكية توجه للموظف الذي يرتكب مخالفة في عمله الوظيفي. والتنبيه يكون أما شفوياً وهو أدنى درجات العقوبة وأقلها تأثيراً، وأما خطياً يوجه إليه بكتاب رسمي وهو أقصى من التنبيه الشفوي وأكثر تأثيراً لأنه يحفظ في الملف الشخصي، ويرجع إليه عند تكرار المخالفات. ولا توجه هذه العقوبة بدرجتيها (الشفوي والتحريري) إلا لمخالفات خفيفة وغير خطيرة على مستوى الموظفين وعلى المؤسسة التي يعمل بها ذلك الموظف الذي ارتكب المخالفة.

2- عقوبة الإنذار:

ويعتبر الإنذار أعلى درجة في القسوة والتأثير من عقوبة لفت النظر أو التنبيه، لأنه يوجه لموظف في حالات معينة، فإذا سبق وأن وجهت له عقوبة لفت النظر أو التنبيه، فلا يوجه له في المرة الثانية مثلها بل تكون العقوبة أقسى وأشد فيوجه له عندئذ (الإنذار).

ومن المؤسسات ما تصطلح على تسمية عقوبة الإنذار بأنه الإنذار الأول، أو الإنذار الثاني، أو الإنذار الثالث أو النهائي، حتى إذا عوقب الموظف بها جميعها، فإن العقوبة التي تلي هذه الإنذارات يجب

(1) زكي راتب عويشة، أخلاقيات الوظيفة في الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 151-148.

(2) للتوسع في هذا المجال انظر:

Harold L. Sheppard "The Issue of Mandatory Retirement", The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 438 (July 1978), PP. 40-49.

أن تكون أعلى وأقصى، وتعتمد درجة الإنذار أيضاً على خطورة المخالفة وأهميتها كأن يهمل في واجبه ويتكرر هذا الإهمال أو يقوم بتزوير توقيع، أو يقبل رشوة أو يسكت على خطأ، أو يشترك في مخالفة، أو يسئ إلى سمعة المؤسسة التي يعمل فيها، أو يتشاجر مع أحد زملائه، أو أحد المراجعين أو نحو ذلك.

ويخول النظام عادة الرئيس المباشر أو رئيس القسم بتوجيه هاتين العقوبتين إلى الموظف الذي ارتكب المخالفة، أما إذا كانت العقوبة أقصى وأعلى درجة فتكون من صلاحيات مدير الإدارة أو المدير العام للمؤسسة أو الوزارة، وتحفظ عادة نسخة من هذه العقوبة في الملف الشخصي للموظف. وستؤخذ مجموع مخالفاته وعقوباته بعين الاعتبار عند وضع التقرير السنوي للموظف، وينعكس ذلك على تثبيته في الخدمة الدائمة وعلى زياداته السنوية وعلى ترقية[1].

3- إلغاء الأجازات:

تعتبر الإجازة ضمن قائمة الحقوق التي تمنح للموظف، فهناك على سبيل المثال الإجازة السنوية التي تعتبر حقاً معلوماً للموظف معتمدة معظم المؤسسات الإدارات والوزارات في مختلف بلدان العالم بالإضافة إلى أجازات أخرى كالأجازة المرضية والأجازة العرضية وأجازة الحج في الدول الإسلامية، وإجازة الزواج، وإجازة الأمومة والطفولة، وإجازة التفرغ العلمي لمن يقضون عدة سنوات (معينة) في خدمة العلم والبحث العلمي.

والأجازة بلا راتب لمن يرغبون في متابعة دراساتهم العليا، أو لمن يرغبون العمل في أمكنة أخرى، أو لقضاء فترة راحة لمدة أطول من مدة أجازتهم السنوية[2].

والحرمان من الأجازات لمدة معينة هو طريقة من طرق العقوبات التي توجه للموظف المخالف، وفي ذلك ما يساعد الإدارة في السيطرة على العاملين فيها، وقد تدفع بعضهم إلى سلوك الطريق المستقيم والتعامل الاخلاقي مع بعضهم ومع المسئولين فيها.

4- الخصم من المرتب:

هذا الإجراء هو أحدى العقوبات التأديبية التي تتبعها بعض المؤسسات: وقد تأتي بالفائدة المقصودة وهي ردع الموظف المخالف وإن كان لها أثر سيئ على صغار الموظفين الذين يتقاضون رواتب متدنية، فتحمل الموظف على عدم تكرار المخالفة وعلى الالتزام بالدوام واحترام القانون والتعليمات والقرارات التي تصدر عن المؤسسة واحترام زملائه الموظفين والانضباط بالعمل ومراعاة المسئولية وتقديرها، وإذا تحسن عملهم والتزموا بالعمل الرسمي فيحسن بالمسئولين أن يعوضوا الموظف عن الخصم الذي انقطع من راتبه كتقدير له على عمله وعلى تقدمه وانضباطه وإحساسه بالمسئولية، فنكون بعملنا كأننا لم نخصم عليه، ونكون قد حصلنا على فائدتين اثنتين: عقوبة لإهماله بواجباته أو ارتكابه المخالفة، وجعله عبرة يستفيد منها الموظفون الآخرون أمثاله، فلا يقدمون على هذه المخالفات، ثم عوضنا له الخصم بعد أن يتحسن في عمله ويقلع عن ارتكاب المخالفات، وفي ذلك الإجراء الأثر القوي في تقدم أخلاقيات الموظف وتحسين سلوكه الوظيفي.

---

(1) للإطلاع على إجراءات قياس الكفاءة الفعالة أنظر:

G. Ronald Gilbert, Performance Appraisal and Organizational Practice: Apost Reform Review “Public Persinnel Management Journal, Vol. 11, No. 4 (1982)”.

(2) للإطلاع على بحث مفصل عن موضوع الأجازات انظر:

فوزي حبيش، الموظف العام: وواجباته (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1982، ص 60-73)

5- حذف العلاوات:

تعمل بعض الإدارات على حذف علاوة أو إلغائها عن أي موظف يقدم على ارتكاب مخالفة أو الإهمال بوظيفته كإجراء تأديبي له، كان يحرم من علاوة التنقل أو علاوة الميدان أو العلاوة التشجيعية، أو علاوة رئاسة القسم، أو نحو ذلك لفترة معينة، ولربما تعاد له هذه العلاوة عند زوال المخالفة أو عندما يتحسن وضع الموظف وإنتاجه الوظيفي، فإذا عمل الموظف في مكان آخر دون إذن الإدارة أو علمها، فإنه بذلك يخالف نظام المؤسسة وتعليماتها، فتقوم المؤسسة بحذف إحدى علاواته ولربما علاوة التفرغ في هذه الحالة لأنه لم يتفرغ بالعمل في مكان واحد.

6- وقف الترقية:

تجميد الموظف وإبقائه في درجاته هو أحد الإجراءات التأديبية المتبعة في العديد من النظم الإدارية، وهناك فريق من المسئولين وصانعي القرارات والمفوضين بوضع الأنظمة والتعليمات وصياغتها يؤيدون هذا النوع من الإجراء كعقوبة مسلكية للموظف المهمل أو المخالف، وفريق آخر يقول بأن التقدم في درجات السلم الوظيفي هو أمر لا يجب مساسه لما في الترقية من فوائد مادية ومعنوية لها أثر ملحوظ على نفسية الموظف، ويمكن للإدارة استغلال هذا الأثر من الناحية الإيجابية.

فالموظف الذي يتقدم في الدرجة الوظيفية يحصل معها على زيادة في مرتبه الأساسي وفوائد أخرى في الصلاحيات وبين الأهل والأصدقاء، وأما حرمانه من كل هذه الميزات فتزيد من عناده للمسئولين وارتكابه للمخالفات وعدم إطاعته وتمرده على النظام والقانون[1].

وعلى الرغم من إننا نفضل إتباع الإجراءات الإيجابية تجاه الموظف على شكل حوافز متعددة، إلا أن موضوع التجميد في الدرجة أو ترقيته إلى درجة أعلى، يجب أن يكون سلاحاً ذا حدين بالنسبة للموظف، لكي تضمن الإدارة هيمنتها وفرض سلطها ومسئوليتها داخل المنظمة الإدارية، والتأكيد على أنه بإمكانها مكافأة من يلتزم بقواعد العمل الوظيفي بشكل أكثر جدية وإخلاص، كما أن بإمكانها معاقبة من يخالف النظام وقواعد الأخلاق الوظيفية.

7- إجراءات وقف الزيادة السنوية:

شأن هذه العقوبة شأن الخصم من راتب الموظف أو أجوره الشهرية، فهي عقوبة مادية تقع تحت تصنيف آخر، ولها أيضاً خطورة على وضع الموظف الوظيفي بسبب الخسارة المادية التي تقع على الموظف بالإضافة للضغوط النفسية التي يتعرض إليها بسبب هذا الإجراء إلى درجة أنه قد يصبح يكره وظيفته وتتولد لديه الكراهية في العمل وقد يكره محيط العمل الاجتماعي، ويكره المؤسسة التي يعمل فيها، وهذا هو الجانب السلبي الذي قد تسبب به هذه العقوبة عند الموظف، وربما لا تأتي بأثر إيجابي عنده، فتكون الخسارة للمؤسسة أكثر من الربح الذي تجنيه، وقد يخطر ببال هذا الموظف أن ينتقم لنفسه من هذا الإجراء، فيعمل على الإهمال المتعمد، أو اللامبالاة في العمل والمغادرة دون أذن رسمي، وعدم الاكتراث بالأنظمة والتعليمات، فيقل مستوى إنتاجه وتأتي النتيجة عكسية على المؤسسة التي يعمل فيها، ومع كل ذلك يبقى هذا الإجراء موجوداً، ويجب أن يبقى من أجل النظام والانضباطية في العمل.

---

(1) William H. Franklin "Six Critical Issues for the Eighties" Administrative Management. Vol. XLIII, No. 1 (January 1982), P. 24.

8- النقل الوظيفي:

النقل من وظيفة إلى أخرى داخل المؤسسة أو الوزارة هي أحدى طرق العقوبة المسلكية التي توجه للموظف كإجراء تأديبي لصقل سلوكه أو تحسين أدائه الوظيفي وإنتاجه، وهنالك نوع آخر من النقل الوظيفي، كأن ينقل الموظف إلى مكان آخر، من محافظة إلى أخرى أو من إقليم إلى إقليم، فيبتعد الموظف عن مكان إقامته وسكنه، أو يبتعد عن عائلته وبيته، وقد يجد في ذلك مشقة في التنقل والسفر، أو عناء في تدبير أموره المعيشية ووضعه العائلي والاجتماعي، وقد يضطره إلى تقديم استقالته وترك عمله.

وكما أن للنقل فوائد إيجابية للمؤسسة عندما تواجه هذه العقوبة التأديبية للموظف المهمل، أو الموظف الذي يرتكب مخالفة ما، فتعمل على تقويم إعوجاجه وانضباطه في العمل وزيادة إنتاجه، وفي نفس الوقت يوجد نتائج سلبية عندما يضطر الموظف أن يترك عمله ويقدم استقالته ويبحث عن عمل جديد، أو يبقى عاطلاً عن العمل لمدة من الزمن، فتتأثر بذلك عائلته من الناحية المعيشية وترتبك أمورها ويضطرب وضعها، فينعكس الأمر على المجتمع الذي يصبح هذا الموظف وعائلته فيه عبئاً عليه، ويجدر بالمؤسسة أن تعمد إلى استقراء رأي الموظف عندما تعمل على نقله أو بعبارة أخرى أن تعمل على الاتفاق معه عند إجراء عملية النقل حتى وإن كان النقل تأديبياً، فيشترك مع الإدارة في اختيار العمل الجديد ونوعه ومكانه، فيكون ذلك أخف وقعاً وتأثيراً على نفسه، ولا يكون هنالك مدعاة لتركه العمل أو تقديم استقالته.

وقد تلجأ بعض الوزارات والمؤسسات إلى إجراء النقل بين الموظفين لغايات الاستفادة من المؤهل والخبرة، وتبادلها بين مختلف أقسام وإدارات المؤسسة، ولتحقيق أكبر قدر ممكن من الفائدة بنشر الخبرة والمعرفة من إقليم إلى إقليم، ومن محافظة إلى محافظة أخرى، ومن وزارة إلى وزارة، فلا تقتصر خبرة أي موظف على وزارة لوحدها دون سواها، وتلجأ في الأحيان الأخرى لنقلهم أو بعضهم إلى المكان المناسب للموظف المناسب من حيث واجبات الوظيفة وتخصصه الشخصي والمناسب من حيث السكن والعائلة ومدارس الأولاد والظروف المادية والاجتماعية لكي تضمن الإدارة بهذه الطريقة الأسباب والظروف الجيدة للموظف، ليؤتي إنتاجه لمؤسسته بشكل أفضل ويعطي قدراً أكبر من القدرات والجهود لأن ظروف الحياة والعمل تهيأت له حسب رغبته وبناء على طلبه وما عليه هو إزاء كله إلا أنه يبذل المستطاع من جهوده لتقديم الخدمات والنهوض بوطنه قدماً لقاء تهيئته أسباب الراحة وظروف العمل والأجور الكافية العادلة له، وهنا يأتي دور المنظمة بتقديم هذه الجهود لتقديم المكافأة له والزيادة التشجيعية والترفيع والشكر والثناء على ما قدمه من جهود بناءه، فتكون بذلك قد حفزته على العطاء أكثر فأكثر، وهذا النوع من النقل لا يسمى تأديباً ولكنها إجراءات إدارية في سبيل المصلحة العامة للوطن والمجتمع.

9- الفصل من الوظيفة:

لا يتم فصل الموظف من وظيفته إلا الحالات القصوى ولأسباب قاهرة صعبة وتتلخص في عدم رضى المؤسسة عن الموظف بسبب عجزه أو رفضه القيام بما يوكل إليه من أعمال، أو بسبب تكرار إهماله وعدم إمكان تحسن عمله، أو لعدم تقيده بالتعليمات والأنظمة، أو لتكرار تعامله بالرشوة أو الإساءة لزملائه ورؤسائه أو سبب إساءته لسمعة المؤسسة التي يعمل فيها ونحو ذلك.

10- الاستقالة من العمل:

تفرض الاستقالة على الموظف في بعض الحالات كإجراء تـأديبي بسـبب ابتعـاده عـن قواعـد وأخلاقيـات التعامل المقبولة في التنظيم الإداري، أو ارتكابه مخالفة من المخالفـات الإداريـة أو الوظيفيـة، فـيرغم الموظـف عـلى تقديم استقالته لإقصائه من عمله وأبعاده عنه، وتسلك معه الإدارة هذه الطريقة لئلا يحـرم مـن مكافأتـه ورواتبـه وإدخاره، لأنه إذا تم الاستغناء عن خدماته أو فصل من عمله، فإنه يصعب تعيينه في أيـة إدارة أو مؤسسـة أخـرى، والاستقالة المفوضة لا تتم بمحض إرادة الموظف ورغبته، ولكن رغماً عنه ويجبر على تقـديمها، ويـتم قبولهـا بسـهولة وبقرار مسبق لتقديمها.

أما الاستقالة العادية فيقوم الموظف بتقديمها بمحض إرادته وطوع رغبته بـدون ممارسـة أيـة ضـغوطات عليه، أما لأن الموظف حصل على فرصة عمل أفضل، أو الحصول خـلاف بينـه وبـين رئيسـه المبـاشر، أو لأمـر يتعلـق برغبته بالعمل بجو مريح أو مناخ إداري جديد أو نحو ذلك.

ولا شك أن لصلاحيات الإدارة هذه بعض الأثر الإيجابي على نفوذ الموظفين حيث يعلم هـؤلاء أن بإمكـان الإدارة ممارسة الضغوط عليهم لتقديم استقالاتهم أن هم تصرفوا بطرق تتعارض مع قيم وأخلاقيات الوظيفة، وقـد يكون الموظف هو الخاسر بهذه العملية خاصة إذا ما أجبر على تقديم استقالته من وظيفته وبلغت سنوات خدمته قريبة من التقاعد القانوني الذي ينص عليه النظام أو القانون.

11- الإحالة إلى التقاعد:

تلجأ الإدارة في كثير من الحالات إلى إحالة الموظف إلى التقاعد بطريقة مرضية ومقبولة، وهي إحالة هذا الموظف الذي لا ترغب الإدارة باستمرارية وجوده في العمل. وتستند الإدارة في قرارها هـذا إلى مجموعـة اعتبـارات منها: أن الموظف لا يستحق الفصل النهائي من العمل، وفي نفس الوقت لا يستحق البقاء في الخدمة المدنيـة، وذلـك بسبب تصرفاته التي لا تتفق مع قواعد ومبادئ الأخلاقيات الوظيفية كما أنها – أي الإدارة – لا ترغب بنفس الوقت أن تلحق الضرر بالموظف خاصة وقد مضى على وجوده في العمل مدة طويلة وقريبة من سن التقاعد، فتجـد الإدارة لذلك مبرراً لإحالة بعض الموظفين القدامى إلى التقاعد لأسـباب سـلوكية أو وظيفيـة، علـماً أن بعـض الإدارات تأخـذ بمبدأ بلوغ الموظف سناً معينة بالإضافة إلى حد أدنى من الخدمة قبل إحالته إلى التقاعد[1]:

التحديات التي تواجه الوظائف العام في القطاع الحكومي[2]:

تواجه الوظائف العامة بصفة عامة مجموعة من التحديات في مجالات عدة نذكر منها ما يلي:

1- في مجال التوظيف:

يوجد تعارض بين سياسات التوظيف وتعظيم الأرباح أو ارتفاع تكلفة العنصر البشري في المنظمة. كـذلك يوجد تناقض بين تحسين جودة الخدمة التي تقدمها الأجهزة الحكومية للمواطن وارتفاع كلفتها. كما يوجـد تنـاقض بين احتياجات المواطنين وارتفاع تكلفتها كما يوجد تناقض بين احتياجات المواطنين المتزايدة للخدمات مع محدودية موارد وقدرات أجهزة الدولة لتلبية تلك الاحتياجات.

---

(1) د. زكي راتب غويشة، أخلاقيات الوظيفة في الإدارة العامة، مرجع سق ذكره، ص 101-110.

(2) Reymond noe et al., Human Resource management gaining a competitive advantage, Homewood II, 1994, P. 7.

2- في مجال صنع القرار:

يؤدي قلة الاهتمام بحل المشاكل والمنازعات التي تحصل بـين مجموعـات العمـل في المنظمـة إلى تعقيـد عمليات صنع القرار.

3- في مجال الاتصالات:

البعد الجغرافي والفروقات الثقافية والحضارية تؤدي إلى صعوبات تواجه الموارد البشرية في المنظمات.

4- في مجال التكنولوجيا والبناء التنظيمي:

ويتمثـل بإعـادة هيكلـة الأجهـزة الحكوميـة واسـتخدام التكنولوجيـا المتطـورة وتغيـير أدوار المـديرين والموظفين في إنجاز وظائفهم بسبب التغيرات السياسية والإدارية والاقتصادية والدولية والسكانية.

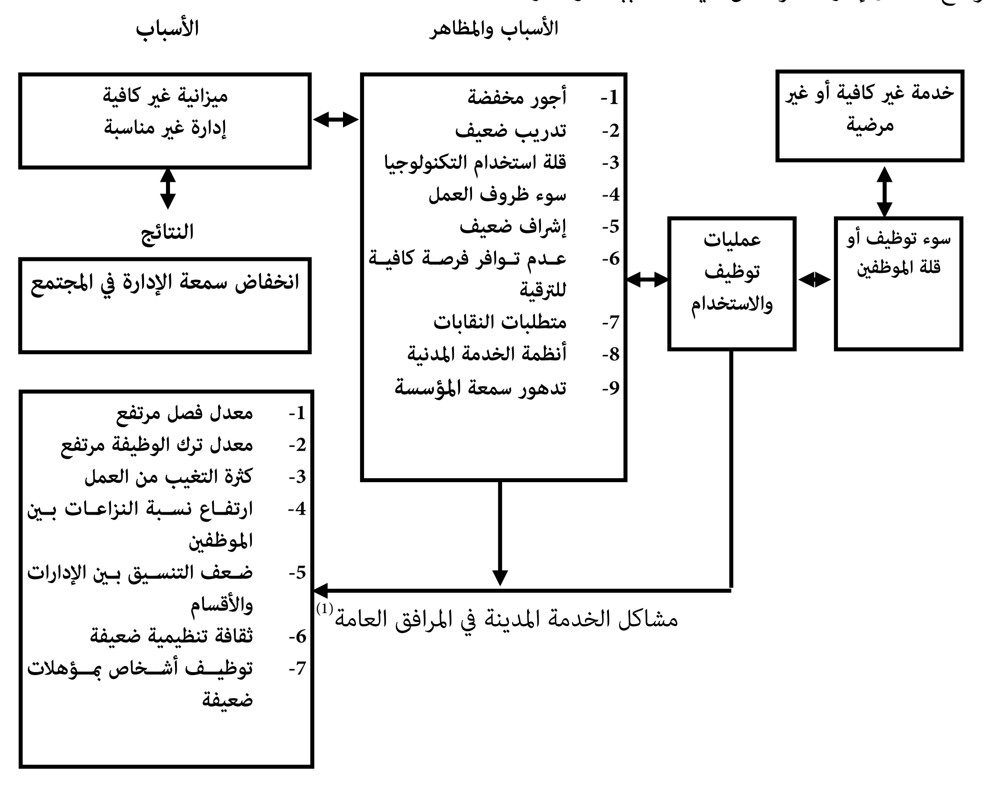
5- في المجال الاجتماعي:

من حيث تحسين مهارات القوى العاملة والتقليل من الفروقات الثقافية.

6- في مجال الأداء الوظيفي

حيث الاختلاف في معادلات الإنجاز وصعوبة قياسه.

وإذا ما أردنا التركيز على مستوى الإدارات التنفيذية والمرافق العامة فيمكن تصور النموذج التالي والـذي يوضح مشاكل إدارة الأفراد من حيث المسببات والآثار.



مشاكل الخدمة المدينة في المرافق العامة[1]

(1) د. موفق حديد محمد، إدارة الأعمال الحكومية، مرجع سبق ذكره، ص 397.

أما على مستو الدولة يمكن تصنيف المعوقات التى تواجه أجهزة الخدمة العامة إلى نوعين رئيسيين هما[1]:

1- المعوقات الموضوعية، وتشمل:

- المعوقات البيئية والتاريخية.
- المعوقات الاقتصادية والاجتماعية:

1- تخلف وسائل الإنتاج.

2- انتشار العادات الهابطة.

- المعوقات السياسية والإدارية:

1- كثرة التغيرات السياسية.

2- التقيد بالمركزية الإدارية.

3- اقتباس التجارب الأجنبية الناجحة بمعزل عن الظروف البيئية المحلية.

2- المعوقات الذاتية، وتشمل:

- تعثر الأجهزة العامة:

1- سوء تنظيم الأجهزة الإدارية.

2- فقدان أو ضعف أو تعدد أجهزة تخطيط التنمية الإدارية.

3- سوء توزيع العاملين.

4- غياب أسس تشريعات الخدمة المدنية.

- الحاجة إلى تطوير تشريعات الخدمة المدنية.
- انخفاض أساليب طرق العمل:

1- تخلف أساليب الأداء في الأجهزة الإدارية.

2- إدارة القطاع العام بأساليب تقليدية.

- معوقات متعلقة بالموظف العام:

1- ندرة الكفاءات الإدارية والفنية.

2- تغلب البيروقراطية بمفهومها السلبي.

3- تسيب الموظف العام.

هذه النظرة الشمولية على المستوى الوطني ينتج منها نموذج بيروقراطي لإدارة الشئون اليومية للدولة بالشكل الإيجابي أو السلبي ولكن سرعان ما تسيطر البيروقراطية بمفهومها السلبي لتعني تفشي المظاهر السلبية في الإدارات الحكومية لتقلل من إنتاجيتها وتحط من مستوى خدماتها وإتقانها للعمل وتؤخر من سرعة تنفيذ البرامج الحكومية وتكثر من فشلها في تحقيق أهدافها.

أن معالجة مثل هذه المظاهر السلبية لا يأتي عن طريق محاربة المفهوم السلبي للبيروقراطية والروتين وإتباع نهج الإصلاح الإداري الجزئي والمرحلي وإنما يمتد إلى جذور نظام الدولة وفلسفتها

(1) د. موفق حديد محمد، إدارة الأعمال الحكومية، مرجع سبق ذكره، ص 397.

السياسية، حيث في مثل هذه المحاولات التي تركز على مفهوم البيروقراطية كمرض إداري يعني الروتين والبطء والتعقيد في الإجراءات بينما تترك معالجة الأعراض الجانبية الأخرى التي تستفحل فيها البيروقراطية مثل المراكز الاجتماعية والموقع السياسية الإدارية المتنفذة. لذلك فإن الحلول المقترحة تتطلب مزيجاً من العلاج الإداري والسياسي والاجتماعي والثقافي ويتمثل بالآتي:

1- اعتناق السلطة السياسية لمبادئ العدالة الاجتماعية والمساواة في توزيع الدخل القومي وفرص التوظيف المتكافئة للمواطنين.

2- تحديث القرار السياسي بحيث يمثل المواطن ومشاركته في صنع القرار.

3- استخدام المؤسسة كوسيلة للتنفيذ بغض النظر عن الصبغة السياسية العاملة للدولة.

4- استقلالية السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ومراقبة كل منها الأخرى وإخضاع السلطة التنفيذية لمسائلة السلطة التشريعية.

5- تنشيط وتفعيل أجهزة الرقابة والإعلام في مجال الرقابة والمتابعة والتقييم لكبح تطلعات وطموحات القيادات الفردية والشللية أو المجموعات السياسية ذات الصالح الخاصة للسيطرة على صنع القرار على حساب مشاركة الجماعات الأخرى.

2- تكوين الوحدات الإدارية[1]

يتكون الجهاد الإداري من مجموعة من الوحدات الإدارية. وقد بين قانون إصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 58 لسنة 1971 المقصود بالوحدة الإدارية في مادته الثانية بأنها:

أ- كل وزارة أو مصلحة عامة أو جهاز يكون له موازنة خاصة بالوظائف.

ب- كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية.

ج- الهيئة العامة.

وقد أغفلت هذه المادة ذكر المؤسسات العامة ضمن الوحدات الإدارية الي عددتها على أساس أن العاملين بها لا يخضعون لأحكام هذا القانون، وأنما يخضعون لقانون مستقل هو القانون رقم 61 لسنة 1971 الخاص بنظام العاملين بالقطاع العام.

ونحن نرى أن المؤسسات العامة بل وشركات القطاع العام أنما تعتبر في الحقيقة والواقع أجهزة إدارية (وحدات إدارية) تقوم بمهمة اقتصادية مما يدخل أصلاً في صميم الوظيفة الطبيعية للدولة في النظام الاشتراكي.

الأسس التي يمكن إتباعها في تقسيم الوحدات الإدارية:

يختلف تقسيم الوحدات الإدارية من نظام لآخر وذلك تبعاً لاختلاف أساسا لتقسيم. ويمكن بصفة عامة أن يتم هذا التقسيم وفقاً لمجموعة من الأسس نجملها فيما يلي:

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 132 وما بعدها

1- التقسيم على أساس جغرافي أو إقليمي:

معنى ذلك تقسيم نشاط المنظمة إلى أقسام أو وحدات إدارية بحيث يتولى كل قسم أو وحدة الاختصاصات الإدارية التي تتصل برقعة جغرافية معينة أو إقليم معين.

وهذه الوحدات أو الأقسام الإدارية قد تكون تابعة للتنظيم الإداري المركزي بالعاصمة. ومثل ذلك فروع الوزارات في الأقاليم المختلفة كفروع وزارة الداخلية ووزارة الزراعة ووزارة التعليم.

وقد تكون هذه الوحدات إقليمية مستقلة وذلك مثل وحدات الإدارة المحلية الممثلة في المحافظات والمدن والقرى وهي التي تنشأ لإدارة أجزاء محددة من أرض الدولة وتكون مستقلة من السلطة المركزية بالعاصمة.

ولهذا التقسيم مزايا مختلفة:

أ- أنه يجعل الخدمة قريبة من المحتاجين إليها. ويعمل على مراعاة الاعتبارات المحلية عند اتخاذ القرارات.

ب- أنه يمكن من التصرف السريع في موقع العمل، وكذلك اتخاذ القرارات الرشيدة في الوقت المناسب.

ج- يؤدي إلى الاعتماد على العناصر المحلية عند اختيار القوة العاملة بالفروع أو بالوحدة.. وهذه العناصر تعرف تقاليد الأقاليم وأعرافه وقيمه.

د- أنه يعتبر الفرع أو الوحدة حقلاً لتدريب جيل مستحدث من المديرين المحليين ويساعد على اكتشاف العناصر القيادية الجديدة والوصول إلى المناصب المركزية في العاصمة.

2- تقسيم على أساس الوظيفة أو العمل:

يقوم هذا التقسيم على أساس تجميع كافة النشاطات المتشابهة في طبيعتها لتكون من اختصاص وحدة إدارية واحدة . مثال ذلك تجميع كل ما يتعلق بالنشاط الاقتصادي في وزارة واحدة هي وزارة الاقتصاد، وتجميع كل ما يتعلق بالنشاط التعليمي في وزارة واحدة هي وزارة التعليم، كذلك تجميع كل ما يتعلق بالأعمال الدافعية البرية والجوية والبحرية في وزارة واحدة هي وزارة الحربية أو الدفاع.

والذي يجب ملاحظته في هذا الشأن أنه إذا اتخذ هذا المعيار (الوظيفة أو العمل) أساساً للتقسيم، فإنه يجب أن يقوم على أساس الوظائف أو الأعمال الرئيسية. وذلك لا يمنع بطبيعة الحال من قيام تقسيم آخر فرعي داخل كل وحدة حسب حجمها وسعة نشاطها.

ويحقق هذا التقسيم المزايا الآتية:

أ- أنه يتسم بالبساطة والمنطق.

ب- أنه يؤكد أهمية الوظائف الأساسية للوحدة، ويلفت انتباه المديرين في المستويات العليا إليها.

3- التقسيم على أساس العملاء أو الزبائن:

وتبعاً لهذا التقسيم يقسم الجهاز الإداري إلى وحدات تخدم كل منها نوعية معينة من العملاء. فالأعمال المتعلقة برعاية الشباب يمكن تجميعهم في وحدة واحدة يطلق عليها وزارة الشباب، والأعمال

المتعلقة بالعمال يمكن تجميعها في وحدة واحدة يطلق عليها وزارة العمل، وكذلك يمكن تجميع الأعمال المتعلقة بالطلبة الوافدين بالجامعات في الإدارة العامة لرعاية الوافدين بوزارة التعليم العالي.

ويلاحظ أن هذا الأساس في التقسيم (العملاء أو الزبائن) يمكن أن يقوم عليه تقسيم آخر فرعي داخل كل وحدة من الوحدات حسب نوعية المستفيدين. كأن ينشأ مثلاً مصرف للتسليف خاص بالزراع، وآخر خاص بالصناع بل أنه من الجائز أن يجري داخل هذين المصرفين تقسيم آخر على نحو أكثر تخصصاً إذ يجوز لمصرف التسليف الزراعي أن ينشأ داخل قسم لإقراض مزارعي القطن وآخر لإقراض مزاريعي الفواكه و هكذا.. بالنسبة للمصرف الصناعي يمكن أن ينشأ فيه قسم لإقراض صناع الحديد وآخر لإقراض صناع الغزل والنسيج وهكذا.

ولهذا التقسيم ميزة السماح بمواجهة المتطلبات المتعددة لكل مجموعة من مجموعات المستفيدين من الخدمات الإدارية.

4- التقسيم على أساس الإنتاج:

يعتمد هذا التقسيم على أساس ناتج النشاط. وبمعنى آخر يكون طبقاً لنوع الخدمة التي تقدمها المنظمة.

ومثال ذلك تقسيم الجامعة إلى كليات للحقوق والتجارة والطب والصيدلة...إلخ فنشاط هذه الكليات متماثل، وهو بطبيعة الحال القيام بالتدريس ومواصلة البحث العلمي ولكن ناتجها يختلف، فالأولى تنتج قانونيين، والثانية تنتج محاسبين، والثالثة تنتج أطباء، والأخيرة تنتج صيادلة وهكذا.

ومثال ذلك أيضاً تقسيم المستشفى العام إلى أقسام متعددة، للجراحة والصدر، والأمراض العصبية والنفسية.

ومن مزايا هذا التقسيم:

أ- أنه يمكن من الاستخدام الأمثل للمهارات والكفايات الشخصية.

ب- الاستفادة من مزايا التخصص.

ج- أنه يسهل عملية الرقابة وتحديد المسئولية عن طريق قياس الناتج.

5- التقسيم على أساس العملية:

يعتمد هذا التقسيم على تجميع كافة النشاطات التي تتسم بإتمام نوع معين من العمليات في وحدة إدارية واحدة ومثال ذلك إنشاء مؤسسة عامة تتولى عمليات البناء لكل الجهاز الإداري في الدولة.

تلك هي الأساس المختلفة التي يمكن أن يقام عليها تقسيم الجهاز الإداري إلى وحدات إدارية، ويندر في الواقع أن يبني الجهاز الإداري أو المنظمة بصفة عامة على أساس واحد فقط من هذه الأسس.

فإذا نظرنا إلى الجهاز الإداري للدولة على سبيل المثال. فإننا نجد إنه بنى تقسيمه لوحداته الإدارية على أكثر من أساس:

أ- تقسيم على أساس الوظيفة مثل وزارة التعليم ووزارة الصحة ووزارة العدل.

ب- تقسيم على أساس الإقليم: مثل فروع الوزارات في الإقليم ووحدات الحكم المحلي.

ج- تقسيم على أساس الناتج: مثل المؤسسة العامة للسلع الغذائية والمؤسسة العاملة للنقل الداخلي.

د- تقسيم على أساس العملاء: مثل وزارة الشباب، والإدارة العامة لرعاية شئون الطلاب الوافدين بالجامعة.

هـ- تقسيم على أساس العملية: مثل أكاديمية البحث العلمي.

وإذا نظرنا لوزارة الصحة باعتبارها وحدة فرعية من وحدات الجهاز الإداري في الدولة فإننا نجد الأسس الآتية للتقسيم:

أ- تقسيم على أساس إقليمي أو جغرافي: ذلك أن المقر الرئيسي للوزارة بالقاهرة ويتبعها فروع منتشرة بالمحافظات والمدن والقرى.

ب- تقسيم على أساس العملاء أو الزبائن: ذلك أن الوزارة يتبعها مستشفيات خاصة بمرضى العيون وغيرها خاصة بمرضى السرطان وغيرها خاصة بمرضى الشلل ... إلخ.

ج- تقسيم على أساس الإنتاج: ذلك أن الوزارة يتبعها معامل لإنتاج الأدوية وأخرى لإنتاج الآلات والأنابيب ... إلخ.

وإذا نظرنا إلى جامعة الإسكندرية باعتبارها هيئة عامة (وحدة إدارية مستقلة) فإننا نجد أيضاً الأسس الآتية للتقسيم:

أ- تقسيم على أساس الوظيفة: مثل إدارة شئون أعضاء هيئة التدريس، إدارة شئون العاملين، إدارة الحسابات، إدارة العلاقات العامة.

ب- تقسيم على أساس الإقليم: مثل فرع جامعة الإسكندرية ببيروت وفروع جامعة القاهرة بالخرطوم.

ج- تقسيم على أساس العملاء أو المستفيدين: مثل نادي أعضاء هيئة التدريس ونادي العاملين بالجامعة.

د- تقسيم على أساس الناتج: مثل المعاهد والكليات المختلفة التي تتكون منها الجماعة.

هـ- تقسيم على أساس العملية: مثل ورش المستشفيات وأقسام التصوير والنسخ بالجامعة.

تقسيم الجهاز الإداري المركزي في الدولة:

يقوم هذا التقسيم بصفة عامة على الأساسين التاليين:

1- على أساس الوظيفة: ونتيجته الوزارات.

2- على أساس الإقليم: ونتيجته الفروع.

أ- التقسيم على أ ساس الوظيفة "الوزارة":

هي قسم ينضم نشاطات متعددة يتصل بعضها البعض الآخر وترتبط برباط وثيق فيما بينها، الأمر الذي يجعل من الملائم تجميعها في وزارة واحدة، وهذه النشاطات التي تقوم بها الوزارة لا يشترط فيها التماثل ولكنها يجب على الأقل أن تكون مترابطة. مثال ذلك تجميع كافة الجامعات والمعاهد العليا في وزارة التعليم العالي، وتجميع الأمور المتعلقة بالأمن كالمباحث الجنائية والهجرة والجوازات وحماية الآداب والأحداث وشئون المرور في وزارة الداخلية. ويرأس الوزارة وزير يتولى شئون الإشراف على جميع أعمال الوزارة ليضمن أداء متناسقاً وفعالاً.

وليس هناك عدد ثابت للوزارات إذ قد يزيد عددها بإنشاء وزارات جديدة وقد ينقص عددها بإلغاء وزارات موجودة أو بإدماجها في وزارات أخرى.

وعادة يكون المركز الرئيسي للوزارة في العاصمة ولكنه قد يقع استثناء في مكان آخر. مثال ذلك وجود وزارة السد العالي كانت أثناء تشييده بأسوان حيث كان مقرها هو موقع العمل.

ولهذا التقسيم مزايا عدة منها:

أ- أنه يتسم البساطة والوضوح ويبتعد عن التعقيد.

ب- يسمح بتفادي الازدواج في الاختصاصات.

ج- يسهل مهمة تحديد السلطة والمسئولية حيث يملك الوزير من حيث الأصل كل السلطة داخل وزارته. كما تقع عليه كل المسئولية حيث يسال وحده عما يدور في أجهزة وزارته أمام هيئات الدولة الدستورية.

وتقسم كل وزارة بعد ذلك إلى تقسيمات فرعية، وتسمى هذه الأقسام الفرعية أما: المصلحة – الإدارة العامة – المراقبة العامة – المكتب أو الشعبة.

ب- التقسيم على أساس الإقليم "الفروع":

نظراً لاتساع أعمال الوزارات وأنشطتها تنشئ الوزارات فروعاً لها في المحافظات، وتقوم هذه الفروع بتنفيذ نشاط الوزارة داخل المحافظة. غير أنه ليس من الضروري أن يكون لكل وزارة فروعاً في الأقاليم، إذ قد تباشر الوزارة نشاطها في العاصمة وحدها كوزارة الاقتصاد. وعلى أي حال فإن الأمر يتوقف على طبيعة النشاط الذي تباشره كل وزارة.

ويلاحظ أنه إذا كان الوضع الغالب أن الفروع التابعة للوزارات تباشر نشاطها داخل إقليم الدولة، إلا أن هذه الفروع قد تباشر نشاطها خارج الإقليم مثال ذلك السفارات والقنصليات الموجودة في الخارج.

وتختلف طبيعة السلطات والواجبات التي للفروع في المحافظات عن تلك التي تملكها أجهزة الحكم المحلي فالفرع تسند إليه السلطات والواجبات دون مساس بمسئولية الوزارة. أما أجهزة الحكم المحلي فتنتقل إليها السلطات والواجبات. وهذا ما يفسر عدم خضوع المجالس المحلية للسلطة الرئاسية وخضوعها للسلطة الوصائية وذلك على خلاف الفروع التي تخضع للسلطة الرئاسية.

فيظل الوزير مسئولاً عن نشاط الفروع. لذلك كان من الطبيعي أن تكون رقابته قوية على تصرفاتها، وهي تظهر بقوة القانون ولا تتقيد إلا بنص، وذلك على عكس رقابة الوزير على الوحدات المحلية حيث لا يكون لها نفس المدى وهي على أي حال تعتبر استثنائية لا توجد إلا بنص وفي حدود فقط.

وتخضع فروع الوزارات الموجودة بالوحدات المحلية لرقابة مزدوجة. فهي تخضع لرقابة الجهة المركزية أي الوزارة من ناحية، وكذلك لرقابة المجالس الشعبية القائمة على مستوى المحافظة من ناحية أخرى.

ويوجد بجانب الوزارات وفروعها:

1- وحدات الإدارة المحلية (المحافظات – المدن – القرى).

2- الهيئات العامة وهي وفقاً للقانون رقم 61 لسنة 1963 تعتبر من أشخاص القانون العام.

3- المؤسسات العامة وما يتبعها من شركات القطاع العام. (وقد ألغيت المؤسسات العامة بالقانون رقم 111 لسنة 1975). ويجري الآن تصفيتها أما بتحويلها إلى شركات قائمة وذلك إذا كانت هذه المؤسسات تباشر نشاطاً اقتصادياً بنفسها. أما بالنسبة للمؤسسات

التي كانت تقوم بوظيفة الإشراف على كل ما كان يتبعها من شركات فقد حل محلها في مباشرة هذا الاختصاص أجهزة جديدة تسمى "بالقطاعات".

أنواع الوحدات الإدارية:

درج معظم كتاب الإدارة العامة على التميز بين ثلاثة أنواع من الوحدات الإدارية، وذلك من حيث نوع الخدمة التي تؤديها، وهي:

أ- الوحدات التنفيذية أو الأصلية.

ب- الوحدات الفنية المساعدة أو المعاونة.

ج- الوحدات الاستشارية.

ونحن نوافق البعض من الفقه في عدم تأييد هذا التقسيم على إطلاقه. ذلك أن الوحدة الاستشارية هي في الحقيقة والواقع نوع من أنواع الوحدات المساعدة التي تسهم مع غيرها في معاونة الوحدات التنفيذية أو الأصلية في النهوض بواجباتها. فهي تقدم لهذه الوحدات الأخيرة المشورة الفنية وهو نوع من الخدمة على أي حال.

لذلك نرى أن هناك نوعين فقط من الوحدات الإدارية من حيث نوعية الخدمة التي تؤديها وهما:

1- الوحدات التنفيذية أو الأصلية.

2- الوحدات المساعدة أو المعاونة وتنقسم إلى وحدات مساعدة عاملة ووحدات مساعدة استشارية.

أولاً: الوحدات التنفيذية الرئيسية:

يقصد بها الوحدات الإدارية التي يناط بها تنفيذ المهام الملقاة على عاتق السلطة التنفيذية وتتسم هذه المهام بأنها تشبع حاجات عامة جماعية سواء أكانت لصالح الجمهور كافة كالدفاع، أو لجزء منهم فقط كالطلاب بالنسبة لخدمة التعليم.

والصورة التقليدية لهذه الوحدات تتمثل أساساً في الوزارات حيث تقوم كل وزارة بمهمة أساسية ومتميزة من مهام الدولة، ولذلك كان هناك وزارة لشئون التعليم وأخرى لشئون الصحة وثالثة لشئون الدفاع ... إلخ.

وقد أدى اتساع نشاط الدولة في الوقت الحديث إلى زيادة عدد الوزارات وتعقد أنشطتها، الأمر الذي أدى إلى تقسيم هذه الوحدات الرئيسية إلى إدارات أو فروع مختلفة في الأقاليم. ومثال ذلك تقسيم وزارة التربية والتعليم إلى إدارات لكل من التعليم الابتدائي والإعدادي والثانوي والمهني بجميع المحافظات، كما قد تحقق التخفيف من مهام هذه الوحدات المركزية بإنشاء وحدات أخرى مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية سواء أكانت هذه الوحدات مرفقية كالهيئات والمؤسسات العامة، أو محلية أي إقليمية كالمحافظات والمدن والقرى.

وعلى ذلك فالوحدات التنفيذية أو الأصلية تشمل الوزارات – الإدارات، والفروع التابعة لها – الهيئات العامة والمؤسسات العامة وما يتبعها من شركات – وللوحدات المحلية (المحافظات – المدن – القرى).

ثانياً: الوحدات المساعدة أو المعاونة:

ترتب على ظهور المذاهب الاشتراكية والاجتماعية وانتشارها في العصر الحديث اتساع وظيفة الدولة حتى شمل جميع المجالات ومنها المجال الاقتصادي والمجال الاجتماعي. وقد ترتب على وجود هذه الظاهرة أن ازدادت عدد الوحدات الإدارية الرئيسية وتشعبت أنشطتها وتعقدت لذلك لجأت هذه الوحدات إلى الاستعانة في القيام بوظائفها بمجموعة من الوحدات المساعدة أو المعاونة.

ويتولى البعض من هذه الوحدات المساعدة أعداد بعض الخدمات أو القيام ببعض الأعمال التي لا تتصل اتصالاً وثيقاً بنشاط الوحدات الأهلية، ويتولى بعض الآخر تزويد الوحدات الأصلية بما تحتاج إليه من آراء فنية أو استشارية. لذلك قسمنا الوحدات المساعدة إلى نوعين من حيث نوع الخدمة التي تقدمها للوحدات الأصلية وهي:

أ- الوحدات المساعدة العاملة.

ب- الوحدات المساعدة الاستشارية.

أ- الوحدات المساعدة العاملة:

هي هيئات إدارية لا تقدم خدماتها مباشرة للجمهور، وإنما تقوم بمساعدة الهيئات التنفيذية الرئيسية بنشاط ثانوي يساعد هذه الأخيرة على القيام بوظائفها الأصلية.

وهذه الهيئات المساعدة لم يتم إنشاؤها إلا في الوقت القريب حيث كانت الهيئات الرئيسية تقوم بالأنشطة الثانوية إلى جانب قيامها بنشاطها الأساسي. فمثلاً وزارة الزراعة كانت تقوم بجانب نشاطها الأساسي الذي يتمثل في رسم السياسة الزراعية وتنمية الثروة الزراعية والحيوانية للبلاد وإرشاد الفلاحين إلى أتباع الأساليب العملية في الزراعة... إلخ، بالإضافة إلى أنواع أخرى من الأنشطة التي لا تتصل اتصالاً وثيقاً بنشاطها الأساسي مثل قيامها بأعمال المشتريات والمخازن والحسابات. وهكذا كانت الوزارة تقوم بكافة العمليات اللازمة لنشاطها بصرف النظر عما إذا كانت هذه الأعمال تدخل في صميم نشاطها الأصلي أو كانت تساهم في نجاح الوزارة في القيام بهذا النشاط.

غير أنه قد تبين بمرور الزمن أن الوزارة تفقد جزاءاً كبيراً من وقتها ومالها وجهدها لقيامها بالأعمال الثانوية التي ليس لها صلة مباشرة بنشاطها الأصلي. ورؤى من الأنسب والأفضل أن تتفرغ الوحدات الأصلية للقيام بنشاطها الرئيسي وأن يعهد بإنجاز الأعمال الثانوية إلى جهات متخصصة تكون أقدر على القيام بها. من أجل ذلك أنشئت الوحدات المساعدة العاملة.

وهذه الوحدات المساعدة أما أن تلحق بالوزارات فيكون لكل وزارة وحدة مساعدة تقدم لها المعونة في نطاق تخصصها، وأما أن تكون هذه الوحدات وحدات مستقلة قائمة بذاتها تقدم خدماتها على نطاق جميع الوزارات بالدولة.

ومن أمثلة الوحدات المساعدة العاملة في جمهورية مصر العربية، الجهاز المركزي للمحاسبات، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، النيابة الإدارية، الرقابة الإدارية، وقد كانت هذه الوحدات ملحقة في بادئ الأمر برئاسة الجمهورية ثم ألحقت بمقتضى الإعلان الدستوري الصادر في 27 سبتمبر سنة 1962، والدستور الصادر في 25 مارس 1964، برئاسة الوزارة، أما الدستور الحالي فلم يتضمن بياناً في هذا الشأن.

وحسناً فعل المشرع في الدستور الأخير حيث لم يتعرض للنص على تبعية الوحدات المساعدة لجهة معينة، وبذلك يكون قد ترك أمر تحديد تبعية هذه الوحدات لأي جهة رسمية من ثم فإن المنظم يكون حراً في إلحاق هذه الوحدات بالجهة الرسمية المناسبة.

ب- الوحدات المساعدة الاستشارية:

هي أيضاً وحدات إدارية تقوم بمعاونة الوحدات التنفيذية الرئيسية بإعداد بعض المسائل وتحضيرها وإعطاء النصح والمشورة في شأنها.

وقد لجأت الإدارة إلى إنشاء هذه الوحدات الاستشارية نتيجة لزيادة المشكلات الإدارية وتعقدها، فتقوم هذه الوحدات الأخيرة بدراستها وتقديم المشورة والاقتراحات بشأنها.

وهذه الوحدات المساعدة الاستشارية إذا كانت تتفق مع الوحدات المساعدة العاملة في أن كل منهما يقوم بمعاونة الوحدات التنفيذية الأصلية فإنهما تختلفان. ذلك أن الوحدات المساعدة العاملة تصدر قرارات ملزمة تحترمها الوحدات التنفيذية، أما الوحدات المساعدة الاستشارية لا تعتبر قراراتها قرارات ملزمة. وأنما مجرد توصيات أو توجيهات لا يكون لها أي صفة إلزامية.

ويترتب على الصفة غير الإلزامية لقرارات الوحدات المساعدة الاستشارية أنه لا يجوز للوزراء (باعتبارهم رؤساء للوحدات التنفيذية الأصلية) أن يحتموا وراء قرارات هذه الوحدات لتفي مسئوليتهم عن حسن سير العمل في وزاراتهم.

وإذا كانت الوحدات المساعدة الاستشارية ليس لها من الناحية القانونية إصدار قرارات ملزمة وإنما مجرد توصيات أو اقتراحات، فإن توصياتها واقتراحاتها تقابل من الناحية الفعلية لدى القائمين على إدارة الوحدات التنفيذية بتقدير كبير لصدورها عن فنيين ومتخصصين في مجال عملهم.

وهذه الوحدات الاستشارية لا يكون وجودها بالدولة أمراً إلزامياً، فقد توجد وقد لا توجد. وفي حالة وجودها فقد تلحق بالرئيس الإداري الأعلى مثل رئيس الجمهوري في النظام الرئاسي، أو رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني. وقد تلحق أيضاً بكل وزارة أو فرع أو بغيرها من الوحدات الإدارية الأصلية السابق إيضاحها.

ويحقق وجود هذه الوحدات المزايا التالية:

1- تضمن للمدير الحصول على المعلومات المناسبة والكافية في موضوع معين.

2- تساعد المدير على التنبؤ بالمشكلات وتخطيط البرامج المستقبلية.

3- تحمي المدير من اتخاذ القرارات المتسترة والغير مدروسة الدراسة الكافية.

4- تحفظ للمدير وقته فيستطيع الإفادة في موضوعات أخرى لها أهميتها.

ومن الأمثلة البارزة للوحدات المساعدة الاستشارية في مصر القسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة، المكاتب الفنية الملحقة برئاسة الجمهورية، المجالس القومية المتخصصة كمجلس الأمن القومي، والمجلس القويم للثقافة والعلوم والآداب، والمجلس القومي للتعليم والتكنولوجيا، وهذه المجالس تكون تابعة لرئيس الجمهورية بقصد معاونته في رسم السياسة العامة للدولة.

ومن أمثلة الوحدات المساعدة الاستشارية أيضاً إدارات الفتوى والتحقيقات الملحقة بالوزارات ووحدات الحكم المحلي على أنواعها والهيئات العامة والمؤسسات العامة.

التفرقة بين الوحدات التنفيذية والوحدات المساعدة بنوعيها:

أ- تختلف الوحدات التنفيذية عن الوحدات المساعدة بنوعيها فيما يلي:

1- تقوم الوحدات التنفيذية الرئيسية بتحقيق الأهداف الرئيسية للمنظمة أما الوحدات المساعدة سواء أكانت عاملة أو استشارية فتقوم بخدمة الوحدات التنفيذية وتقديم العون لها.

2- الوحدات التنفيذية تقدم خدماتها للجمهور، أما الوحدات المساعدة فلا تقدم خدماتها للجمهور – ولو أن بعضها قد يتعامل معه (الوحدات المساعدة العاملة) ولكنها تقدم خدماتها إلى الوحدات التنفيذية.

ب- تختلف الوحدات المساعدة العاملة عن الوحدات المساعدة الاستشارية بما يلي:

1- الوحدات المساعدة العاملة تصدر أوامر وقرارات ملزمة للوحدات التنفيذية، وذلك على خلاف الوحدات المساعدة الاستشارية فليس لقراراتها صفة الإلزام وأنما يكون لها فقط صفة التوصيات والتوجيهات.

2- الوحدات المساعدة العاملة أغلب خدماتها القيام بأعمال كشراء مواد أو القيام بالصيانة أو التشييد، أما الوحدات المساعدة الاستشارية فهي تفكر وتبحث وتخطط وتعطي مشورات وتقدم آراء ومقترحات.

3- الوحدات المساعدة العاملة تهتم بما هو كائن فلا تهتم بما ينبغي أن يكون ولذلك فهي لا تقدم اقتراحات، أما الوحدات المساعدة الاستشارية فهي تهتم بما ينبغي أن يكون فتحاول إصلاح ما هو موجود باقتراح ما تراه من تعديلات أو إصلاحات.

وفي جامعة الإسكندرية يمكن أن نرى أمثلة للوحدات الإدارية الثلاث:

1- الكليات والمعاهد وحدات تنفيذية أصلية.

2- إدارتا الورش والمشتريات تعتبران وحدات مساعدة عاملة.

3- إدارتها الفتوى والتحقيقات تعتبران وحدات مساعدة استشارية.

علاقات السلطة:

رأينا أن المنظمة غالباً ما تتكون من وحدات مختلفة، وهذه الوحدات لا تعمل كل منها مستقلة عن غيرها وإنما تعمل مع بعضها في تعاون وانسجام فالوحدات التنفيذية لابد وأن ترتبط بالوحدات المعاونة وبالأخص بالوحدات الاستشارية بكثير من العلاقات. وهذه العلاقات تسمى بعلاقات السلطة.

وهذه العلاقات ليست جميعها من نوع واحد، وأنما تختلف باختلاف طرفي كل علاقة، ولذلك يقسم الفقه العلاقات التي تنشأ بين وحدات المنظمة الإدارية أو داخلها إلى ثلاثة أنواع:

أولاً: علاقات السلطة التنفيذية أو الإدارية.

ثانياً: علاقات السلطة الاستشارية.

ثالثاً: علاقات السلطة الوظيفية.

أولاً: علاقات السلطة التنفيذية أو الإدارية:

هذه العلاقات يسميها البعض بعلاقات السلطة الخطية، وهي تفترض وجود علاقة يمثل أحد طرفيها رئيساً ويمثل طرفها الآخر مرءوس، ويكون للرئيس بمقتضى هذه العلاقة حق إصدار أوامر ملزمة يأتمر المرءوس بها ويقوم بتنفيذها. وعلاقة السلطة التنفيذية هذه قد تكون مباشرة كعلاقة الرئيس

بمرءوسيه المباشرين، وقد تكون غير مباشرة أو على درجات كعلاقة الرئيس بمرءوسيه المتتالين غير المباشرين.

وهذا النوع من العلاقات يفترض بطبيعة الحال وجود تدرج في المستويات داخل التنظيم الإداري، بحيث تنساب السلطة من أعلى هابطة إلى أسفل في سلسلة غير منقطعة تربط أعلى التنظيم بكل موقع فيه بحيث يكون للرئيس سلطة اتخاذ أوامر يلتزم بها من دونه من المرءوسين.

وتسمى وظيفة المدير الذي يكون له حق اتخاذ قرارات واجبة النفاذ بالوظيفة التنفيذية أو الإدارية وذلك بالمقابلة بالوظيفة الفنية الاستشارية.

ثانياً: علاقات السلطة الاستشارية:

تثبت هذه السلطة للوحدات الاستشارية، وهذه الوحدات لا تملك إصدار أوامر ملزمة وأنما تملك فقط تقديم النصح والمشورة للوحدات التنفيذية. فالمستشار القانوني للجامعة في علاقته بالمدير يشغل وظيفة استشارية إذ تقف وظيفته عند حد إسداء النصح والرأي القانوني السليم، وهذا الرأي لا يقيد المدير فهو ليس ملزماً بإتباعه حتى لو كان – في بعض الحالات – ملزماً بأخذ رأي المستشار القانوني للجامعة.

كذلك فإن مدير مكتب العلاقات العامة في علاقته بالمدير العام يشغل وظيفة استشارية، ذلك أنه يقدم له الرأي فيما يجب أن يكون وما لا يجب أن يكون من علاقات عامة، ويقف دوره عند هذا الحد، وللمدير العام في النهاية الحرية الكاملة في التصرف.

وهكذا يعتبر صاحب سلطة استشارية المكاتب التي يشكلها رئيس مجلس إدارة إحدى المؤسسات لتعاون في شئون التخطيط أو في دراسة وإعداد بعض المشروعات. فهذه المكاتب تقدم فقط توصيات ليست ملزمة للرئيس، وهي لا تكسب صفة الإلزام إلا إذا تبناها هذا الرئيس وأخرجها إلى حيز الوجود بمقتضى سلطته التنفيذية في صورة أوامر ملزمة تنسب إليه وحده دون المكاتب السابقة.

وإذا كانت العلاقة بين الوحدات الاستشارية والوحدات التنفيذية هي علاقة سلطة استشارية على النحو السابق إبرازه، إلا أنه يجب أن يلاحظ أن صاحب السلطة الاستشارية قد يملك سلطة تنفيذية إزاء من يعملون معه في وحدته الاستشارية وبمعنى آخر فإن خط السلطة الاستشاري وخط السلطة التنفيذي قد يتعلقان بشخص واحد ولكن بصفتين متباينتين.

وتفسير ذلك أن المستشار القانوني. في المثال السابق – وأن كل صاحب سلطة استشارية قبل مدير الجامعة، إلا أنه يكون في نفس الوقت صاحب سلطة تنفيذية – أن كانت الوحدة تمثل بجهازاً مركباً – في علاقته بأعضاء الإدارة فنيين أو كتابيين، فهو الذي يطلب من أحدهم القيام بالمرافعة في أحد القضايا، ويأمر الآخر بإعداد تقرير في مسألة معينة وهو حينما يطلب كل ذلك يدخل مع مرءوسيه في علاقات سلطة تنفيذية إذ يكون له حق الأمر، وعلى مرءوسيه واجب الطاعة وإلا تعرضوا للمساءلة الإدارية.

وكذلك الحال بالنسبة لمدير العلاقات العامة فهو وأن كان صاحب سلطة استشارية قبل المدير العام، إلا أنه يملك في ذات الوقت سلطة تنفيذية تجاه من يعملون معه في وحدته الاستشارية، فهو يستطيع أن يصدر إليهم أوامر ملزمة ويكون عليهم واجب إطاعة هذه الأوامر والعمل على تنفيذها.

علاقات السلطة الوظيفية:

تظهر هذه العلاقات حينما يخول صاحب السلطة تنفيذية أو صاحب سلطة استشارية سلطة تنفيذية على وحدة أخرى بالمنظمة دون أن يكون رئيساً لها.

لذلك يعرفها كونتر بأنها السلطة التي تفوض إلى فرد (مدير) على عمليات أو سياسات أو غير ذلك من الموضوعات التي تتعلق بنشاطات يقوم بها أفراد في إدارات أخرى.

وتعتبر علاقات السلطة الوظيفية استثناء على القواعد العامة للتنظيم ذلك أنه إذا كان الوضع العادي أن يكون صلاحيات إصدار الأوامر من اختصاص الرئيس التنفيذي في حدود وحدته الإدارية، فإن هذا الاستثناء يتضح في حالتي السلطة الوظيفية على النحو التالي:

الحالة الأولى: حيث يكون لصاحب السلطة التنفيذية سلطة إصدار أوامر ملزمة لوحدة أخرى ليست مرءوسه له بطريق مباشر أو غير مباشر.

الحالة الثانية: حيث يكون لصاحب السلطة الاستشارية سلطة إصدار أوامر ملزمة لوحدة أخرى تقع في خط السلطة التنفيذية.

ويبرر ظهور علاقات السلطة الوظيفية أن بعض الرؤساء التنفيذيون في بعض الأقسام قد يكون لديهم نقص في المعرفة أو الخبرة في نواح متخصصة أو عدم القدرة في الإشراف على عمليات معينة، أو عدم الأهلية للقيام ببعض الأعمال المعقدة، في مثل هذه الحالات تسحب السلطة من هؤلاء الرؤساء التنفيذيين وتفوض إلى مديرين آخرين على شكل سلطة وظيفية بهدف التأكد من أن أوجه النشاط سوف تنفذ بكفاية وبنجاح.

وإذا كانت السلطة الوظيفية تمنح إلى مديرين تنفيذيين أو مديرين استشاريين على النحو السابق إبرازه، فإنه يلاحظ أن الحالات الأكثر أهمية والأكثر شيوعاً هي تلك التي تمنح فيها هذه السلطة لمديري الإدارات الاستشارية لأن هذه الإدارات يعمل فيها خبراء متخصصون تتوافر لديهم المعرفة الكافية بكثير من الأمور الدقيقة.

غير أنه يجب أن يلاحظ أن صاحب السلطة الاستشارية قد يمنح سلطات متباينة يباشرها على قسم إداري أو تنفيذي ومع ذلك لا تظهر علاقات السلطة الوظيفية إلا في بعضها فقط وذلك على النحو التالي:

1- قد يفوض الرئيس الإداري الأعلى لرئيس جهازه الفني الاستشاري سلطة إيصال البيانات والنصائح والإرشادات مباشرة إلى المساعدين الإداريين التابعين له بحيث لا تكون هذه النصائح والإرشادات ملزمة لهؤلاء المساعدين غاية ما هنالك أنها توجه إليهم مباشرة بدلاً من أن ترفع – كما هو الأصل – إلى الرئيس الأعلى ليقوم بدوره بتبليغها إلى مساعديه ف مثل هذه الحالات لا تظهر علاقات السلطة الوظيفية حيث لا يملك صاحب السلطة الاستشارية سلطة إصدار أوامر واجبة النفاذ إلى هؤلاء المديرين المساعدين.

2- قد يفوض الرئيس الإداري الأعلى جهازه الفني الاستشاري ليس فقط سلطة إيصال البيانات والنصائح والإرشادات إلى مساعديه الإداريين. وإنما يخول له فضلاً عن ذلك القيام بالتشاور معهم حول كيفية استخدام هذه البيانات والإفادة من النصائح والإرشادات. في هذه الحالات أيضاً لا يمارس الجهاز الفني الاستشاري سلطة وظيفية. ذلك أنه لا يملك سلطة إصدار أوامر ملزمة إلى المساعدين التابعين للمدير الأعلى.

3- قد يفوض الرئيس الإداري الأعلى لرئيس جهازه الفني الاستشاري سلطة إصدار أوامر ملزمة في موضوعات معينة مثل عملية وضع السياسات أو الإجراءات.

في مثل هذه الحالات لا تقتصر مهمة الفني الاستشاري على تزويد الأفراد بالبيانات والنصائح والإرشادات أو على التشاور معهم، وأنما تشمل أيضاً مهمة الإشراف والتوجيه بالنسبة لهم عن طريق إصدار أوامر واجبة النفاذ ومثال ذلك أن يخول الرئيس الأعلى لرئيس الجهاز الاستشاري سلطة إصدار أوامر في شئون الموظفين أو الحسابات.

في مثل هذه الحالات تظهر علاقات السلطة الوظيفية حث يملك المدير سلطة إصدار أوامر ملزمة بالنسبة لوحدة أخرى لا تعتبر مرءوسة له.

نطاق السلطة الوظيفية:

لم يتفق كتاب الإدارة العامة على أمر قدر اتفاقهم على خطورة التوسع في منح هذه السلطة الوظيفية، لذلك فهم يرون ضرورة تحديدها وجعلها قاصرة فقط على عمليات معينة أو نواح محددة من أوجه النشاط.

ويرجع السبب في تحديد السلطة الوظيفية هو أننا لو خولنا لصاحبها ممارسة جميع سلطات المدير التنفيذي من تخطيط وتنظيم وإصدار الأوامر في جميع الأمور والتنسيق والاتصال والرقابة لكان في ذلك سلباً واضحاً لجميع اختصاصات الرئيس التنفيذي. الأمر الذي يؤدي إلى خفض الروح المعنوية عنده وإهدار لمركزه الأدبي داخل وحدته.

ويؤدي وجود السلطة التنفيذية – فضلاً عن ذلك – إلى خروج حقيقي على مبدأ وحدة الرئاسة، الأمر الذي يترتب عليه نشوء الاحتكاك الحتمي بين صاحب السلطة التنفيذية وصاحب السلطة الوظيفية، ويؤدي بالتالي إلى ازدواج حقيقي في الأوامر وهو ما تأباه القواعد العامة في التنظيم.

لكل ما تقدم من أسباب يجب أن تكون السلطة الوظيفية سلطة محدودة بأوجه أنشطة معينة من نشاطات المنظمة، وأن تكون هذه السلطة قاصرة على حالات الضرورة القصوى والتي قد تمليها أما اعتبارات خارجية (كأن تشترط أحدى النقابات العمالية على مؤسسة معينة ضرورة تخصيص مديرين للتعامل معها). وأما اعتبارات داخلية (كأن يكون هناك مسائل على درجة كبيرة من التعقد مما يدعو إلى ضرورة إعطاء السلطة الوظيفية إلى خبير يعمل على راس وحدة استشارية).

ويجب فضلاً عن ذلك أن تكون السلطة الوظيفية – عند وجودها واضحة حتى لا يثور الشك في إخضاع بعض المسائل لسلطة المدير التنفيذي (الإداري) أو لسلطة المدير صاحب السلطة الوظيفية.

3- تدرج السلطة الإدارية

أن أي تنظيم كبير يجب أن يشكل في قالب هرمي أو تدريجي توزع فيه السلطات والمسئوليات على درجات مختلفة بحيث تنساب هذه السلطات والمسئوليات داخل التنظيم من أعلى هابطة إلى أسفل.

وقد طبق النظام التدريجي أو الهرمي بالمعنى السابق إبرازه في أول الأمر في الإدارات العسكرية حيث كان – وما يزال – يتم توزيع السلطة على المستويات المختلفة، فيكون للقائد – تبعاً لهذا النظام – أن يصدر الأوامر إلى مساعديه المباشرين من كبار الضباط، ثم يقوم هؤلاء الأخيرون بإصدار الأوامر التي تلزم لتنفيذ الأوامر الأولى إلى مرءوسيهم من الضباط الأقل منهم رتبة وهكذا حتى نصل في نهاية المطاف إلى خلية الجنود الذين تنحصر مهمتهم في تنفيذ هذه الأوامر.

ويطبق اليوم هذا النظام التدرجي أو الهرمي في الإدارات المدنية إذ يجري العمل على تقسيم الموظفين إلى مستويات بحيث تختلف كل طبقة عن غيرها من حيث السلطات والمسئوليات، وبذلك يمكن

تصور بناء الهيكل الجهازي الإداري كالهرم الذي تتعدد طبقاته ويكون على موظف كل طبقة أن تتلقى الأوامر من موظفي الطبقة الأعلى حتى نصل في النهاية إلى قمة الهرم حيث يوجد الرئيس الإداري الأعلى.

وتدرج السلطة وانسيابها من أعلى إلى أسفل وسريانها في الجهاز الإداري يعتبر من أهم المقومات والركائز الأساسية لنجاح وفاعلية أي تنظيم. إذ يتحقق من خلال التسلسل الرئاسي – الذي يستند إلى تدرج السلطة – السيطرة الفعالة على إنجاز الأعمال وتحقيق الأهداف المطلوبة.

ويترتب على تدرج السلطة الإدارية على النحو السابق إبرازه تدرج آخر من حيث القيمة القانونية للتصرفات الصادرة من موظفي الإدارة، وذلك تبعاً لاختلاف المراكز القانونية التي يشغلونها في سلم التدرج الإداري.

ويمكن تلخيص أهم خصائص نظام التدرج الإداري فيما يلي:

1- أنه يتسع عند القاعدة ويضيق عند القمة.

2- يكون لكل فرد رئيس واحد فقط يتلقي منه الأوامر.

3- يتلقى الفرد دائماً أوامره من آخر في مستوى أعلى منه درجة من درجات السلم الإداري.

4- يتم الاتصال الرسمي بين مستويات الإدارة المختلفة دون تخطي مستوى معين سواء كان الاتصال من أسفل إلى أعلى أو من أعلى إلى أسفل.

5- يكون لكل مدير في مستوى معين السلطة اللازمة لإنجاز الواجبات المكلف بها مع تحمله مسئولية النجاح في هذا الأداء.

ويحقق نظام التدرج الإداري عدة فوائد:

1- يسمح بتفادي الازدواج في الرئاسة وبالتالي تفادي الازدواج في الأوامر.

2- يمنع من تركيز السلطة ويمنع تراكم الاختصاصات عند القمة أي أنه يسهل ملية لا مركزية اتخاذ القرارات.

3- يكفل سهولة الاتصال بين وحدات الجهاز الإداري في أعلى السلم الإداري وفي أسفله.

4- وهو في النهاية يضمن هيمنة السلطة المركزية على الإدارات والفروع في أرجاء الدولة الموجودة.

وذا كان التدرج الإداري يقوم كما سبق وأوضحنا على أساس خضوع كل طبقة من الموظفين لما يعلوها من الطبقات، وأن على المرءوسين واجب الخضوع والطاعة لأوامر رؤسائهم فإن التساؤل يثور عن مدى الخضوع والطاعة الواجبة على المرءوسين قبل رؤسائهم؟

القاعدة المسلم بها في هذا الشأن أنه يجب على المرءوس طاعة الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه ما دامت هذه الأوامر وتلك التوجيهات في نطاق الشرعية أي غير مخالفة للقوانين، وعلى أي حال فقد درج الفقه في هذا الصدد على التمييز بين حالات ثلاث...

الأولى: الأوامر المشروعة:

في هذه الحالة يكون على المرءوس طاعة الأوامر الصادرة إليه من رئيسه وعدم عصيانها ما دامت متفقة وأحكام القانون، وأن كان يجوز للمرءوس في هذه الحالة أن يناقش رئيسه في مدى ملاءمة هذه الأوامر غير أنه يشرط لذلك:

1- أن يكون المرءوس حسن النية وأن يكون دافعه إلى ذلك تحقيق مصلحة عامة لا مصلحة شخصية.

2- أن تكون مناقشته لرئيسه متصفة بمبادئ اللياقة والأدب الوظيفي.

الثانية: الأوامر غير المشروعة:

إذا كانت أوامر الرئيس مخالفة للقانون أي غير مشروعة، فإن المرءوس يجد نفسه بين أحد أمرين أما أن يحترم القانون فلا يطيع أوامر رئيسه، وأما أن يطيع هذه الأوامر فيكون قد خالف القانون. فهو إذن إزاء واجبين واجب احتراما لقانون وواجب إطاعة أوامر الرئيس. فبأيهما يمتثل؟

تضاربت أقوال الفقه في هذا الشأن وتمايزت فذهب قول إلى وجوب احترام القانون. ومن ثم يكون على المرءوس عدم إطاعة أوامر رئيسه غير المشروعة.

وذهب قول ثان إلى وجوب احترام المرءوس لأوامر رئيسه حتى ولو كانت مخالفة لأحكام القانون، وذلك ضماناً لحسن سير العمل في الجهاز الإداري وضمان انتظامه.

وذهب قول أخير إلى وجوب طاعة أمر الرئيس إلا إذا كان عدم الشرعية في الأمر واضحاً وجسيماً وكان تنفيذ الأمر الصادر من الرئيس يترتب عليه ضرر بليغ بالمصلحة العامة.

وقد أوضحت المادة 2/55 من قانون العاملين المدنيين رقم 58 لسنة 1971 حكم هذه الحالة، فنصت على أنه "لا يعفى العامل من العقوبة استناداً لأمر رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده.

الثالثة إذا كان تنفيذ الأوامر متضمناً لجريمة جنائية:

لم ينص قانون العقوبات على اعتبار الأوامر الصادرة من الرئيس الإداري سبباً من أسباب الإباحة، وعلى ذلك يمكن القول أن المرءوس لا يلتزم بتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسه إذا كان تنفيذها يكون جريمة جنائية. غير أنه يلاحظ أن المشرع الجنائي قد أعفى المرءوس من المسئولية الجنائية المترتبة على تنفيذ أوامر رئيسيه إذا ما توافرت الشروط المنصوص عليها في المادة 63 من قانون العقوبات وهي:

1- إذا ارتكب المرءوس الفعل تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس وجبت طاعته أو اعتقد أنها واجبة.

2- أن يكون المرءوس حسن النية.

3- أن لا ينطوي فعل المرءوس على الإجرام بشكل واضح.

الفصل الثالث

التوجيه الاحترافي

التوجيه

التخطيط والتنظيم وحدهما لا يؤديان إلى إتمام الأعمال بل هما مجرد مراحل تحضير قبل التنفيذ لذلك فمن الضروري للإداريين على مختلف مستوياتهم الاتصال بمرءوسيهم وإصدار التعليمات إليهم وإرشادهم بين حين وآخر عن كيفية إتمام الأعمال بقصد رفع روحهم المعنوية فالتوجيه إذن ليس جزء من تنفيذ الأعمال وإنما هو المرحلة السابقة عليها مباشرة.

مفهوم التوجيه:

وقد تعددت التعاريف التي أعطيت لمعنى التوجيه ونذكر من تلك التعاريف ما ذكره كل من:

- هارولد كونتز وزميله سيريل أورنل بأن التوجيه هو تمكين المستخدمين من حسن أدائهم لأعمالهم.
- أما هايمان وهيلجرت فقد نظرا إلى التوجيه على أنه الإرشاد والتعليم وخلق الحوافز والإشراف على المعاونين.

قد يخلط البعض بين التوجيه والتنسيق والإرشاد ولذا ينبغي الأشارة إلى أن:

- التنسيق هو إيجاد نوع من التوافق بين الجهود الفردية أو جهود الجماعة المختلفة في التنظيم ومنع التعارض بينها.
- بينما التوجيه يقصد به التأثير في سلوك الآخرين بما يؤدي إلى تحقيق النتائج المرغوبة. غير أن كل من التوجيه والتنسيق يعتمدان على قدرة المديرين في التأثير في سلوك مرؤوسيه.
- والإرشاد هو الإصلاح أو العمل على إصابة الصواب وهو يكون من فرد إلى آخر فقط ويتم أثناء العمل بينما التوجيه فهو علاقة بين فرد ومجموعة أخرى من الأفراد يهدف إلى اكتشاف قدرات الآخرين وإمكاناتهم وتنظيم خبراتهم واستخدامها لأقصى مدى لزيادة فعاليتهم وإنتاجيتهم في العمل هذا مع ملاحظة أن الإرشاد يكون لاحقاً لعملية التوجيه.

كما وردت عدة تعاريف أخرى للتوجيه كلها تنصب حول كون التوجيه هو الوظيفة الإدارية التنفيذية التي تنطوي على قيادة(*) الأفراد والأشراف عليهم وإرشادهم عن كيفية تنفيذ الأعمال وإتمامها.

ويمكن تشبيه الفرق بين الوظائف الإدارية "التخطيط والتنظيم" والتوجيه بالفرق بين الجلوس في سيارة محركها ساكن استعداداً لقيادتها وتشغيل هذه السيارة وإدارتها فالوجيه يعتبر بمثابة القلب في أعمال الإدارة وهو وظيفة إرشادية تستهدف حسن أداء القوى العاملة لأعمالها كما أن جزءً كبيراً من هذه

(*) يلاحظ أن أغلبية المراجع العلمية تجعل التوجيه مرادفاً للقيادة. ويرجع ذلك أساساً إلى المراحل الثلاثة الأساسية التي مر بها الفكر الإداري والخاص بعملية التوجيه والتي تتمثل باختصار فيما يلي:

- **المرحلة الأولى:**

كان هناك اعتقاداً سائداً بأن المحرك الأساسي والدافع الرئيسي للعمل لدى الإنسان هو المال لذا كان التركيز هنا على القيادة حيث يكفي أن يكتسب القائد ولاء تابعيه لتنفيذ ما هو مطلوب منهم.

- **المرحلة الثانية:**

بدأ التوجيه نحو احتياج الإنسان إلى أشياء أخرى غير المال لتحفيزه على العمل ومن ثم أصبح التركيز على ضرورة خلق حالة من الرضا لدى العاملين وذلك من خلال إشباع حاجاتهم الذاتية والاجتماعية والاهتمام بديناميكيات الجماعة ومن ثم اتسع مفهوم التوجيه ليشمل عملية التحفيز المادي والمعنوية.

- **المرحلة الثالثة:**

ازداد تعقد المنظمات وتطورت العلوم الإدارية والسلوكية بشكل كبير ومن ثم ازداد الاهتمام بالإنسان ولم يعد مطلوباً من الإدارة أن تعرف كيف تؤثر في الآخرين بل يجب عليها أولاً وقبل كل شئ أن تفهم هؤلاء الآخرين كيف يفكرون ما هي أنماطهم في اتخاذ القرارات وكيفية إدراكهم للظواهر من حولهم.. ومن ثم اتسع نطاق وظيفة التوجيه ليشمل كل من الاتصالات والتحفيز والقيادة.

الوظيفة تعليمي وجزء صغير منها فني فمجرد أخطار الناس بما ينبغي أن يفعلوه (الجانب الفني) ليس هو فقط التوجيه لأنه ليس صحيحاً أن نفترض أن الموظفين سيمتثلون لكل الأوامر غذ أحياناً لا يمتثلون للأوامر لأنهم لا يفهمونها وأحياناً يختارون بإرادتهم عدم الانصياع لها لذا فإن التعليمات يجب أن تعطي بشكل يحفز على أداء العمل بدلاً من النفور منه، "الجانب التعليمي".

وخلاصة القول فإن وظيفة التوجيه هي ذلك النسق الذي يتبعه المسؤلون في المنظمات للتأثير في الأفراد والجماعات لأداء العمل بانسجام وباختيارهم لتحقيق الأهداف وهي تتضمن مجموعة من الحقائق هي:

1- وظيفة التوجيه تتعلق مباشرة بإدارة العنصر البشري في المنظمة.

2- وظيفة التوجيه تعتبر الوسيلة التنفيذية لتحقيق التعاون بين العاملين بالمنظمة.

3- تمارس وظيفة التوجيه بفاعلية أكثر في عمليات القيادة والحفز والإنساني والاتصالات.

4- تكمن أهمية التوجيه عندما يكون هناك فهم عام لطبيعة السلوك الإنسان وتوجيه لتحقيق أهداف المنظمة.

ويتوقف التوجيه بصفة أساسية على مدى كفاية التخطيط والتنظيم[1]:

1- فهو يتوقف على مدى وضوح الأهداف وفاعليتها.

2- ويتوقف على ملاءمة السياسات والإجراءات المتبعة.

3- ويتوقف على البرامج الزمنية الموضوعة.

4- ويتوقف على طريقة تحديد المسئوليات والسلطات.

5- ويتوقف على الأوصاف الوظيفية وطرق التقسيم الإداري و مدى كفاءتها وملاءمتها.

وإذا كانت هذه العناصر، كلها أو بعضها، معدومة أو حتى ضعيفة أصبحت عملية التوجيه شاقة ومعقدة ولكي يتم التوجيه على الوجه المطلوب فلابد من توافر ما يلي:

1- يجب ألا تتعارض الأوامر مع التدرج الرئاسي فلا يجوز مثلاً للمدير العام أن يعطي التعليمات إلى أمين المخازن إذ يحتمل أن يكون لرئيس المخازن تعليمات أخرى ورأي مخالف في هذه الأوامر فتحدث بلبلة وارتباكات في العمل، بل يجب أن يعطي التعليمات لرئيس المخازن الذي ينقلها بدوره، وفي نطاق مسئولياته، إلى أمين المخازن.

2- يجب أن يصدر الأمر من المختص.

3- يجب أن يكون الأمر قابلاً للتنفيذ ومعقولاً حتى يمكن تنفيذه وبالتالي احترامه.

4- يجب أن يكون الأمر كاملاً وواضحاً ودقيقاً وصريحاً ولا يقبل التأويل أو الشك.

5- يجب عدم تكرار الأوامر أو تعارضها.

6- بالنسبة للأوامر غير المتوقعة يجب أن تشرح المبررات لإصدارها وقت هذا الإصدار لا بعده.

7- يجب شرح الأوامر المعقدة مع ضرب الأمثلة العملية.

---

(1) أ. محمد عبد الرحيم غانم، الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 92، 93.

8- يجب الإقلال من الأوامر بقدر الإمكان لأن الإكثار منها يرهق كاهل الموظفين، ويصعب عليهم استيعابها، ويثقل عليهم الرجوع إليها فتفقد هيبتها وفاعليتها.

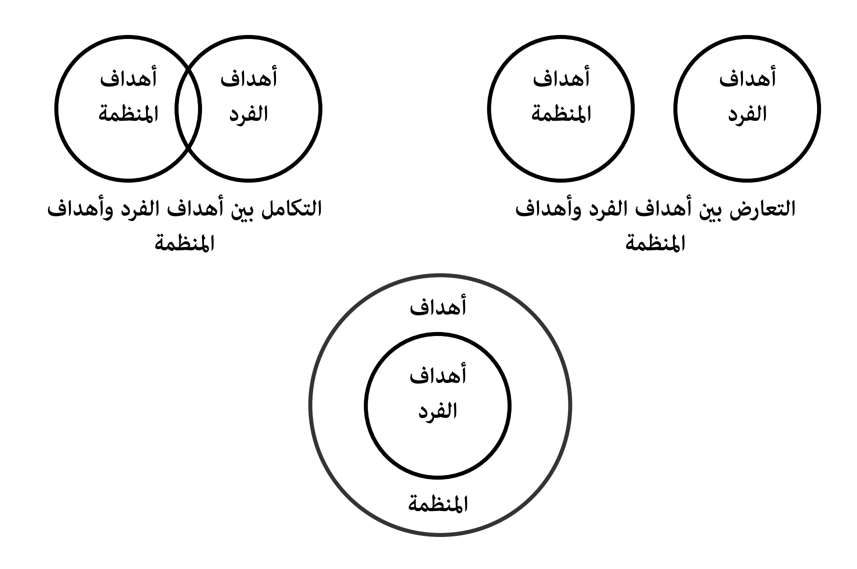
9- يجب أن تكون لهجة الأمر غير جافة ويشوبها روح التعاون حتى يسهل تقبلها.

مبادئ التوجيه:

يستند التوجيه الصحيح على مجموعة من المبادئ الأساسية التي يجب أن تتوافر وهذه المبادئ هي[1]:

1- تجانس الأهداف:

نحن نقصد بالتجانس هنا عملية تحقيق التوافق والانسجام بين أهداف المنظمة وأهداف العاملين بها وسوف يؤدي ذلك إلى تحقيق أهداف الفرد عندما تتحقق أهداف المنظمة والشكل التالي يوضح هذا المفهوم...



شكل يوضح التطابق بين أهداف الفرد وأهداف المنظمة

2- وحدة الأمر:

وهو المبدأ السابق شرحه فيما سبق والذي ينص على ضرورة أن يتلقى الفرد الأوامر والتعليمات من جهة رئاسية واحدة وذلك منعاً للارتباك والاحتكاك الذي قد يصيب الفرد عند تقسيم الطاعة الامتثال وبالتالي الولاء لأكثر من جهة ونحن إذ كنا بصدد الحديث عن الأمر هنا فإنه ينبغي الإشارة إلى النقاط التالية:

أ- مفهوم الأمر:

هو التعليمات المستندة إلى قوة تنفيذية تجبر الأفراد على الامتثال لما تتطلبه من التزامات وقد تكون الأوامر مباشرة من الرئيس إلى المرؤوس كما قد تستند الأوامر إلى سلطة جماعية وهنا تأخذ الأوامر

(1) د. عمرو وصفي عقلي، الإدارة أصول وأسس ومفاهيم، مرجع سبق ذكره، ص377.

صورة قواعد سلوك تفرضها ظروف المناخ الاجتماعي والعادات والعرف السائد في المجتمع والأمر بهذا المفهوم يكون مجرد أداة يستخدمها المديرون في توجيه مرؤوسيهم المباشرين وهو الوسيلة الخاصة التي يتم عن طريقها بدء النشاط أو تعديله أو وقفه وهو الأسلوب الفني الخاص الذي يستخدم لبدء تحرك العجلات وكذلك إيقافها.. وأنه القوة الأصلية التي يمكن بواسطتها دفع نشاط المشروع وكذلك إيقافه.

ب- مكونات الأمر:

يتكون الأمر من ثلاثة عناصر أساسية:

1- السلطة للقيام بالعمل.
2- وصف ما هو مطلوب تنفيذه.
3- تعليمات بخصوص طريقة تنفيذ ما هو مطلوب.

ج- شروط نجاح الأوامر:

1- يجب أن تصدر الأوامر من رئيس واحد إلى مجمعة من العاملين أي أن يكون العاملين مسئولين أما رئيس واحد.
2- يجب أن تتماشى الأوامر الإدارية مع أهداف المنظمة وتكون أداة لتحقيقها.
3- يجب أن تكون الأوامر ملزمة وأن يصاحبها نظام سليم للعقوبات على كل من يخالفها.
4- توقيت إصدار الأمر ويعتبر هذا الشرط في غاية الأهمية ولاسيما في المنظمات التي تأخذ بالتخطيط العلمي المتقدم حيث تكون ملتزمة بتتبع الخطوات التي تقررها المنظمة بدرجة عالية من الدقة والصرامة.
5- أن الأمر متى صدر فإنه ينبغي على المسؤولين تنفيذه أي أن إصداره يحمل معنى القدرة على التنفيذ بالقوة.

أنواع الأوامر:

يوجد تقسيمين أساسيين للأوامر على النحو التالي:

1- التقسيم الأول:

أ- الأوامر المحددة تحديداً قطعياً: وهي التي يترتب عليها حرمان المسئولين من الابتكار والتجديد واستخدام مهاراتهم في التطبيق.

ب- الأوامر العامة(*): وهي تلك الأوامر التي تتعلق بالأطر العامة لتنفيذ المهام تاركة للمرؤوسين الفرصة لاستخدام مهاراتهم في التطبيق.

2- التقسيم الثاني:

أ- الأوامر الشفوية: وهي تتميز بالبساطة ولكنها تكون وليدة الساعة ومن السهل إساءة فهمها وممكن نسيانها.

ب- الأوامر المكتوبة: حيث ينبغي أن يكون الأمر مكتوباً في الحالات التالية:

(*) يلاحظ أن الأوامر قد تصدر عامة وخاصة في نفس الوقت كما هو الحال إذا ما كلف رئيس مجلس الإدارة شخص ما بأداء مهمة معينة يتوقف أدائه لها على ضرورة اتصاله بمختلف الإدارات وضرورة أن تيسر له هذه الإدارات مهمته فحينئذ يصدر الرئيس الأعلى أمراً عاماً إلى جميع الإدارات للتعريف بهذه المهمة وتيسير أمرها وكذلك يصدر أمراً خاصاً إلى الشخص المعين يكلفه بأداء هذه المهمة.

1- إذا كانت الثقة غير متوافرة بين الرؤساء والمرؤوسين.

2- إذا كانت المعلومات المطلوب نقلها إلى المرؤوسين تحتاج لوقت تفهمها ودراستها.

3- إذا كان هناك أي احتمال لتضارب الأوامر.

4- إذا كان هناك أي احتمال لتضارب السلطات والمسؤوليات عند تنفيذ الأوامر.

5- تعتبر الأوامر ضرورية في حالات نقل أو الاستغناء عن بعش المرؤوسين.

أهمية التوجيه:

تظهر الحاجة إلى أهمية التوجيه مما يلي[1]:

1- الحاجة إلى تضافر الجهود على مستوى المنظمة وعند جميع المستويات.

2- الحاجة إلى توجيه جميع الجهود لتحقيق الأهداف العامة.

3- الحاجة إلى تعظيم العائد من الموارد المتاحة مما يؤدي إلى تحقيق الأهداف بأعلى مستوى كفاءة.

4- الحاجة إلى توفير الوقت والجهد وعدم تكرار الأنشطة والعمليات دون فائدة.

5- الحاجة إلى إيجاد فهم مشترك وأساليب موحدة تضمن تكامل جهودا لتنفيذ.

6- الحاجة إلى تحقيق الانسجام والتوافق بين الفروق الفردية بما يضمن توجيهها لتحقيق الأهداف العامة للمنظمة.

7- يعتبر التوجيه هو صمام الأمان لحسن سير العمل وتنفيذ الخطة فهو الذي يحقق من خلاله الرؤساء الترابط والانسجام وروح التعاون بين المرؤوسين.

شروط نجاح التوجيه[2]:

1- تفويض السلطة بشكل مناسب.

2- إيجاد التكامل بين حاجات العمل واحاجات الأفراد.

3- توفير النظرة الشاملة لأعمال الوحدة الإدارية.

4- اهتمام الرئيس بالعامل وفي نفس الوقت عدم إهمال العمل.

5- إيمان الرؤساء بأن الإدارة هي فن التعامل مع البشر.

6- تزويد المرؤوسين بكافة المعلومات التي تمكنهم من أداء أعمالهم.

7- الاحتماء باتصالات فعالة في ثلاثة اتجاهات: أفقية/ صاعدة/ هابطة.

8- أعداد وإصدار تعليمات فعالة واضحة.

9- اختيار الشخص المناسب للقيام بالعمل من خلال مراجعة بطاقات التوظيف.

10- حفز الأفراد على الإنجاز لتحقيق ما يتوقعه المدير منهم من كفاءة في الإنجاز.

وفي الحقيقية فإنه إذا توافرت هذه الشروط فإننا سوف نصبح قادرين على:

1- تركيز كافة الجهود في الاتجاه الذي يضمن تحقيق الأهداف المشتركة.

---

(1) د. متولي السيد متولي، أصول الإدارة، مدخل وظيفي حديث، غير مبين الناشر، 1992، ص346.

(2) عمر سعيد وآخرون، مبادئ الإدارة الحديثة، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1991، ص106.

2- إثارة اهتمام المرؤوسين بأهداف العمل وربطها بأهدافهم الشخصية.

3- استخلاص أكفء النتائج من الاحتكاك اليومي بين الرؤساء ومرؤوسيهم.

مكونات وظيفة التوجيه:

تتضمن وظيفة التوجيه مجموعة من الوظائف الفرعية والتي تتمثل في[1]:

أ- وظائف سابقة على التحاق الفرد بالعمل في المنظمة ومن أهمها اختيار الأفراد وتعيينهم.

ب- وظائف لاحقة على التحاق الفرد بالعمل في المنظمة ومن أهمها التدريب وتقييم الأداء والأجور والأمن والرعاية الصحية.

ج- مجموعة الوظائف التي تتعلق بالعلاقات مع النقابات والاتحادات العمالية.

خطوات التوجيه:

1- ترجمة الخطط إلى أوامر مباشرة وهذا يتطلب:

أ- تحديد توقعات الرؤساء وهنا يجب التأكد من رغبات الرؤساء على وجه دقيق خصوصاً أنه نادراً ما تكون تلك الرغبات واضحة تماماً.

ب- تحديد أدوار المديرين الآخرين في نفس المستوى التنظيمي وهذا يتطلب إقامة جسر من الاتصالات المتكررة بين المديرين في ذات المستوى الإداري بما يخدم تنمية التعارف والفهم وتدعيم العمل الجماعي.

ج- مراعاة قيود البيئة الخارجية والتي يتمثل معظمها في القيود المفروضة من قبل الأجهزة الحكومية والنقابات.

2- إصدار لأوامر وهذا يتطلب:

أ- التحديد الدقيق للمهام المطلوب تنفيذها مع تحديد وحدات القياس لتلك المهام.

ب- تبليغ المهام وهنا لابد من تحديد:

- طريقة إصدار الأمر (شفوياً أم كتابياً)
- درجة التمصيل التي ينبغي أن يكون عليها الأمر.
- من الذي سيقوم بإصدار الأمر مع ضرورة التأكيد على مبدأ وحدة الأمر.

ج- اختيار الأشخاص الذين تستند لهم هذه المهام وهذا يتطلب:

- أن يكون لدى لمدير تصور جيد للقدرات والمهارات الفنية المتوافرة لدى مرؤوسيه.
- مراعاة الاعتبارات الحالية مقابل الاعتبارات المستقبلية بمعنى إمكانية إسناد المهمة إلى صغار العاملين أملاً في زيادة كفاءتهم مستقبلاً.
- مراعاة الأثر على العلاقات ما بين الأفراد والروح المعنوية حيث أن إسناد بعض المهام لأفراد بذاتها قد يؤثر على معنويات الآخرين.

3- الإشراف وتقييم المجهودات المبذولة وهذا يستلزم:

أ- تحديد وحدات القياس مثل وقت الأداء/ كمية العمل/ مستوى جودة العمل.

(1) د. طاهر مرسي عطية، أصول الإدارة للطالب والمدير، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص140.

ب- وضع معايير الأداء بالنسبة لكل عامل من عوامل الإنتاج.

ج- اتخاذ الإجراءات التصيحيحة التي ينبغي على المدير اتباعها عند الحاجة إليها.

4- حفز المجهودات لتحقيق الأهداف التنظيمية أي تحفيز العاملين وذلك يتطلب:

أ- وضع نظام للاتصالات يكفل نقل المعلومات بسهولة ويسر في كافة المستويات الإدارية.

ب- توافر القدرة القيادية لدى المسئولين عن إدارة دفعة العمل بالمنظمة.

ج- وضع نظام سليم للحوافز بما يضمن بدل أقصر وطاقة من أجل تحقيق الأهداف.

مشكلات التوجيه:

تتمثل أهمه مشكلات التوجيه فيما يلي:

1- عدم وضوح عملية التوجيه ذاتها.

2- عدم إنسانية أسلوب التوجيه بين المدير ومرؤوسيه.

أدوات التوجيه:

لما كان التوجيه هو تلك العملية التي تتم يوماً بيوم.. حيث يقشي المدير جانباً من وقته في توجيه معاونيه.. بل أنه في الحقيقة يقضي غالبية وقته في ممارسة هذه الوظيفة من الإدارة.. لذا فإنه سوف يحتاج إلى مجموعة من الأدوات التي تمكنه من حفز قدرات العاملين ودفعهم للعمل بحب وبدقة واقتدار ولعل أهم هذه الأدوات هي:

- الاتصالات.
- القيادة
- التحفيز

ولأهمية تلك الأدوات فسوف نقوم بإلقاء المزيد من الضوء عليها في الصفحات القادمة وآخذين في الاعتبار أن هذه الأدوات الثلاث يستخدمها المدير بغرض التأثير على مرؤوسيه لبذل أقصى جهد ممكن في العمل.

1- القيادة

درجت معظم كتب الإدارة العامة على معالجة موضوع القيادة بنفس النسق المتبع في إدارة الأعمال غير أن لنا هنا وجهة نظر مختلفة حيث إننا نرى أن القيادة في الإدارة العامة إنما تتمثل في الإدارة المركزية والوحدات التابعة لها لذا فإننا سوف نلقي مزيداً من الضوء على هذه الإدارة.

أولاً: القيادة في الإدارة المركزية:

تمثل الحكومة[**] الهيئة المركزية التي تتولعملية الحكم "إصدار الأوامر" في المجتمع وهي اشبه ما تكون بجهاز التشغيل للنظام السياسي.

(**) نحب أن نلفت النظر هنا إلى عملية الخلط التي تتمثل في اعتقاد البعض أن الحكومة هي السلطة الحاكمة مضافاً إليها جهاز الخدمة المدنية فهناك وظيفتان هامتنان في النظام السياسي الحديث هما:

أ- وظيفة الحكم:

وهي التي تتعلق بتحرير الأهداف العامة للدولة ومراقبة تنفيذ هذه الأهداف والتأكد من تحقيقها بالكفاءة المطلوبة وهذه الوظيفة تقوم بها الحكومة.

ب- وظيفة إدارية:

حيث تنطق منها حركته فإذا كانت الحكومة رشيدة وواعية لأبعاد الحركة العامة الراهنة والمستقبلة وعاملة في اتجاه ذلك كانت حركة النظام العام رشيدة وسريعة والعكس بالعكس... ونظراً لان كلمة الحكومة تستخدم للدلالة على السلطة التنفيذية على اعتبار أن هذه السلطة هي الهيئة الحاكمة التي تتولى إدارة شئون الدولة لذا فإننا سوف نلقي مزيداً من الضوء على الحكومات باعتبار أنها عنصر القيادة في الإدارة العامة.

أنواع الحكومات(*):

تتعدد أنواع الحكومات بحسب التقسيمات المختلفة(**) التي يمكن استخدامها في هذا المجال غير أننا سوف نركز فقط على الأنواع التالية:

نظام الحكومة البرلمانية[1]:

تعرف الحكومة البرلمانية على أنها "الحكومة التي تقوم على أساس المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتعاون الكامل والتام بين البرلمان ورئيس الدولة وذلك من خلال الوزارة المسئولة أمام ممثلي الشعب" وهذا النمط من الحكومات يتميز بما يلي:

1- ثنائية الجهاز التنفيذي أي أن الجهاز التنفيذي هنا يتكون من شخصين هما رئيس الدولة ورئيس الحكومة – رئيس الوزراء – فرئيس الدولة لا يتولى أي سلطات فعلية تنفيذية وإنما هو رئيس يسود ولا يحكم واختصاصاته أسمية تمارسها عنه وزارة مسئولة أمام البرلمان وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته ويعتبر بذلك الوزراء مسئولون مسئولية تضامنية عن السياسة العامة أمام البرلمان ورئيس مجلس الوزراء يمثل الوزراء مجتمعين واستقالته تؤدي إلى استقالة الوزارة ككل.

2- تعتبر الوزارة هي حجر الأساس وهي تتشكل من عدد من الوزراء وتختص هذه الوزارة بمباشرة كافة سلطات رئيس الدولة المقررة له في الدستور وتكون مسئولة عن هذه السلطات أمام البرلمان.

3- التعاون الكامل والتفاعل المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث يقوم هذا النظام على أساس الفصل المرن أو النسبي بين السلطات فهو لا يفصل بينهما فصلاً تاماً وإنما يكون بينهما نوعاً من التوازن والمساواة وذلك من حيث عملية توزيع الاختصاصات ففيها تقوم السلطة لتشريعية بإصدار القوانين فالسلطة التنفيذية لها الحق في اقتراح تلك القوانين والتصويت عليها وهذا النظام مطبق في العديد من الدول مثل إنجلترا ومصر.

نظام الحكومة الرئاسية:

يقصد بالحكومة الرئاسية هنا تلك الحكومة التي تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات العامة في الدولة بحيث تتحرك كل سلطة في ممارساتها لوظيفتها عن السلطة الأخرى ويتميز ذلك النظام بالحقائق التالية:

تتعلق بتنفيذ الأهداف العامة عن طريق اختيار أنسب الوسائل وتقديم التوصيات والمقترحات المتعلقة برفع كفاءة الأهداف ذاتها وهذه الوظيفة يقوم بها الجهاز الإداري بالدولة والذي يصطلح على تسميته باسم جهاز الخدمات المدنية.

(*) أطلق الدستور لفظ الحكومة للدلالة على مجلس الوزراء.

(**) حيث يمكن تقسيم الحكومات من حيث كيفية اختيار الرئيس الأعلى للدولة إلى حكومات ملكية وأخرى جمهورية ومن حيث خضوعها للقانون إلى حكومات قانونية وأخرى استبدادية ومن حيث توزيع السيادة إلى حكومات مطلقة وأخرى مقيدة ومن حيث مصدر السيادة إلى حكومات فردية وأخرى أقلية وثالثة ديموقراطية.

(1) د. محمد بهاء الدين الغمري، أصول علم السياسة والنظام السياسي المصري، مرجع سبق ذكره، ص 98.

1- وحدة السلطة التنفيذية:

حيث ينتخب رئيس الجمهورية من الشعب ويجمع في شخصه بين صفة رئيس الدولة ورئيس الحكومة وبالتالي يعتبر رئيس الدولة هو الموجه الفعلي للسلطة التنفيذية والمسيطر عليها والوزراء في ظل ذلك النظام هم أداة ينفذون سياسة الرئيس الذي عينهم وبالتالي فله حق إجبارهم على ذلك مما يعني أن المسئولية الفردية الوزارية لكل وزير تكون أمام الرئيس وحده وليس أمام البرلمان.

2- مبدأ الفصل بين السلطات:

بما يعني أن هناك توازن واستقلال للهيئات كل منها عن الأخرى إلى أقصى درجة ممكنة فالسلطنة التشريعية مثلاً مستقلة في أداء وظيفتها دون منازع من السلطة التنفيذية فلا يجوز لرئيس الدولة باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية أن يدعو البرلمان للانعقاد، أما السلطنة القضائية فهي الأخرى تملك الاستقلال في أداء وظيفتها وعادة ما يتم اختيار القضاة عن طريق الانتخاب ويمنح أعضاء السلطة القضائية حصانات معينة ونظام قانوني للمحاكم يكفل لهم ضمانات خاصة وهذا النظام مطبق في العديد من الدول والتي منها الولايات المتحدة الأمريكية وبعض دول أوروبا.

نظام حكومة الجمعية النيابية:

يقصد بالحكومة الجمعية النيابية تلك الحكومة التي تكون فيها السلطة التنفيذية تابعة للسلطة التشريعية تبعية تامة حيث تباشر تلك الحكومة الجمعية كل شئون السلطة سواء التشريعية منها أو التنفيذية لذا يمكن القول بأن هناك مبدأين ينهض عليهما نظام حكومة الجمعية النيابية هما:

- حصر السلطة في البرلمان أي أن البرلمان يصبح هو المسيطر على كافة مقدرات الأمور في الدولة ويصبح هو محور كافة السلطات بما فيها اختيار رئيس الوزراء وتعيين الوزراء.
- خضوع السلطة التنفيذية للبرلمان بما يعني قدرة البرلمان على توجيه الحكومة والإشراف عليها في عملها بما في ذلك سلطته في تعديل قراراتها أو إلغائها.

هذا ويمكن القول أن هذا النظام قد حالفه الحظ والنجاح في سويسرا التي تعتبر المثال الوحيد لتطبيق ذلك النظام.

مكونات الجهاز الحكومي:

ينص الدستور المصري في مادته رقم (153) على أن الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة وهي تتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة. هذا وقد نصت المادة (156) من الدستور على أن يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص **الاختصاصات التالية:**

1- الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية.

2- توجيه وتنسيق متابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها، والهيئات والمؤسسات العامة.

3- إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها.

4- إعداد مشروعات القوانين والقرارات.

5- إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.

6- إعداد مشروع الخطة العامة للدولة.

7- عقد ا لقروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور.

8- ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

رئيس مجلس الوزراء:

ويعتبر ذلك الرئيس في ظل النظام البرلماني رمزاً للحكومة وتسمى الحكومة باسمه و هو المتحدث باسم الحكومة ومن أهم اختصاصاته ما يلي:

1- الإشراف على أعمال الحكومة.

2- عرض برنامج الحكومة على مجلس الشعب.

نواب رئيس مجلس الوزراء:

لم يحدد الدستور اختصاصاً محدداً لنواب رئيس مجلس الوزراء وإن كان يضعهم بين اتجاهين.

أولهما: أن يكون عملهم مقصوراً على التنسيق في نطاق الوزارات التي وضعت تحت إشرافهم. (حيث أن نائب رئيس الوزراء يكلف بالإشراف على عدد من الوزارات، بالإضافة إلى أعمال وزارات).

ثانيهما: أن يتحول منصب نائب رئيس مجلس الوزراء إلى منصب رياسي، إذا ما أسند لشاغله اختصاصات تنفيذه ملزمة بالنسبة إلى الوزارات الموضوعة تحت (إشرافه أو إشرافهم).

الوزراء:

يعتبر الوزير الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها. هذا ويلعب الوزير أدواراً مختلفة في تقرير السياسات العامة حسب المراكز التي يشغلها، والجدول التالي يبين المراكز التي يشغلها الوزير والأدوار التي تسمح له هذه المراكز من القيام بها أثناء ممارسته لسلطاته المتعددة:

الأدوار التي يلعبها الوزير

م	المراكز التي يشغلها الوزير	الأدوار التي يلعبها الوزير من خلال مراكزه
1-	رئيس الوزارة	أ- أدوار قيادية في صنع السياسة مثل: - تعزيز شرعية السياسة. - اختيار السياسة. - المبادرة بالسياسة ب- أدوار إدارية مثل: - تنظيم الإدارة. - تحفيز، قيادة فعالة. - الرقابة ومتابعة أداء الدائرة.
2-	أحد أعضاء مجلس الوزراء	1- يمثل الوزارة التي يرأسها ويديرها ويدافع عنها في البرلمان ويحصل على حصتها في البرلمان.

		2-	عضوية مجلس الوزراء.
3-	أحد أعضاء البرلمان والحزب الحاكم وصاحب الأغلبية في البرلمان	1-	يمثل السياسي الذي يحل المشاكل.
		2-	يقدم الإجراءات من خلال البرلمان والحزب لأعضاء الدعم المطلوب لحزبه.
4-	علاقات عامة ووساطة	1-	يشاور المتعاملين مع الوزارة من أصحاب المصالح.
		2-	يؤثر على مجموعة المجتمع عن طريق إقناعهم بتقبل القيم والسياسات التي يقدمها لمثل هذه المجموعات في المجتمع.

وبالرغم من ظهور الوزير بمظهر القوة والهيمنة المحكمة في مجالات واسعة ومهمة إلا أن الافتراضات التالية توضح ضعف دور الوزير في عملية صنع السياسات(1):

1- تفترض النظرية الدستورية بأن الوزير لديه الوقت والنشاط والخبرة للسيطرة على مجموع السياسات العامة المتنوعة التي تواجه الوزارة التي يديرها وبذلك يستطيع التحكم بكل جوانب القضايا التي تواجهها وزارته وهذا أمر غير واقعي.

2- إن العبء الكبير الذي يقوم به الوزير في مجال صنع السياسة والمجالات الأخرى التي ليس لها علاقة بصنع السياسة تضع عليه ضغوطات كثيرة تؤدي إلى ضعف موقفه كانشغاله بأمور خارج وزارته وواجباته تجاه الحزب الذي ينتمي له، ومقابلاته الرسمية وغيرها. كل هذه الأمور تجعل الوزير يعتمد بصورة متزايدة على استشارة كبار البيروقراطيين وبصورة خاصة المدراء العامين وتأخذ هذه الاستشارات شكل المشروع المتكامل والرسمي الذي يتبناه الوزير.

3- يتحدد دور الوزير بشكل أساسي في الاختيار من بين البدائل المطروحة أمامه كسياسات لوزاراته وهذا يستدعي أن توافر لديه قدر من الحذق والإلمام بالأمور وأن يكون له خبرة طويلة ويستعين بمجموعة من المستشارين وفي حالة عدم توفر هذه المؤهلات والظروف عنده يصبح من النادر أن تكون لديه الإمكانية لمعرفة البدائل التي رفضت في مرحلة تحليل السياسة لذلك يمكننا الافتراض بأن الوزير سوف يحصل على الحل الحقيقي والخيار الأمثل في حالة وجود خلاف في الأجهزة البيروقراطية.

طريقة اختيار القادة(2):

تختلف طرق اختيار القادة الإداريين باختلاف النظم الإدارية والظروف السائدة في الدول. ويمكن إجمال هذه الطرق بصفة عامة في خمسة عناصر:

أولاً: الحرية المطلقة في الاختيار.

ثانياً: المركز الاجتماعي.

ثالثاً: الانتخاب

(1) د. موفق حديد محمد، إدارة الأعمال الحكومية، مرجع سبق ذكره، ص 151 وما بعدها.

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سبق ذكره، ص 212 وما بعدها.

رابعاً: التعليم والأعداد.

خامساً: الجدارة

أولاً: الحرية المطلقة في الاختيار:

تعتمد هذه الطريقة على أساس تمتع الحاكم بسلطات تقديرية ومطلقة في اختيار القادة وذلك دون التقيد بشروط أو ضوابط موضوعية محددة. ومثال ذلك أن يختار الحاكم - ملكاً أو رئيس جمهورية - كبار معاونيه الإداريين من أنصاره الذين يثق فيهم لأسباب يقدرها هو دون سواه، ومثال ذلك أيضاً أن يقوم الحزب الحاكم والظافر في المعركة الانتخابية بتعيين أنصاره في الوظائف الإدارية وطرد أنصار الحزب المنافس وهو ما يسمى بنظام الغنائم.

ويعيب إتباع هذه الطريقة أنها تعتمد على العلاقات الشخصية في اختيار القادة، الأمر الذي يهدد الجهاز الإداري بالخلل والفساد ويؤدي إلى انتشار المحسوبية والرشوة. هذا فضلاً عن إغفالها لروح الديمقراطية وانتهاكها بمبدأ المساواة بين المواطنين في تقلد الوظائف العامة. لذلك فإنه يكثر إتباع هذه الطريقة في الدول ذات النظام المطلق في الحكم.

وإذا كانت هذه الطريقة لا تصلح في الوقت الراهن لاختيار القادة وبصفة خاصة بالنسبة للقيادات التنفيذية والتي يغلب عليها الطابع الفني، إلا أنه يمكن إتباعها بل وتتبع بالفعل - بالنسبة لاختيار القادة الإداريين الذين يغلب عليهم الطابع السياسي. لذلك فإن رئيس الجمهورية يستقل في النظام الرئاسي باختيار الوزراء وكبار معاونيه، ويستقل رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلمان باختبار زملائه الوزراء بعد موافقة البرلمان في هذا الشأن.

ويستقل رئيس الجمهورية عندنا في ظل أحكام الدستور الحالي (1971) - وكذلك الشأن في دستور 1956 و1964 - باختيار رئيس مجلس الوزراء ونوابه وكذلك الوزراء ونوابهم. وهو يستقل أيضاً بإعفائهم من مناصبهم (م14). كذلك يستقل رئيس الجمهورية بتعيين نائب له أو أكثر، ويستقل كذلك بإعفائهم من مناصبهم (م139).

ثانياً: المركز الاجتماعي:

تعتمد هذه الطريقة على أساس اختيار القادة الإداريين من بين الأفراد الذين ينتمون إلى طبقة اجتماعية مرموقة ذات نسب أو حسب. وقد كانت هذه الطريقة متبعة في مصر الفرعونية حيث كان الفراعنة يقصرون شغل المناصب القيادية على الأمراء والنبلاء دون غيرهم من عامة الشعب.

ولا تزال هذه الطريقة متبعة حتى وقتنا الحاضر في بعض الدول التي لم تصل بعد إلى حد الرقي والتمدين وحظوة في التعليم.

وقد أشار الأستاذ جلادون إلى أن سلوك طريقة اختيار القادة على أساس المركز الاجتماعي للفرد وانتمائه لطبقة معينة قد أدى إلى خلق تقاليد إدارية معينة في بعض الأسر حيث اعتادت هذه الأسر على أعداد بعض أفرادها للقيام بمهام الإدارة والتفاني فيها.

وقد أضاف - فضلاً عن ذلك - أنه على الرغم من تعارض طريقة الاختيار على أساس المركز الاجتماعي وقصر الوظائف الإدارية على أسر بعينها دون سواها مع الاتجاهات الديمقراطية، إلا أن هذه الطريقة الأرستقراطية ما تزال تصر على إتباعها بعض الدول بالنسبة لبعض الوظائف المرموقة وذلك مثل الوظائف الدبلوماسية نظراً لما تتطلبه هذه الوظائف من قدرات مالية لا تتاح إلا لأبناء الطبقات

الغنية، كما أن شاغلي هذه الوظائف يحتاجون بجوار مرتباتهم إلى مبالغ إضافية لتحمل مسئوليات ومظاهر معينة. وقد كانت هـذه الطريقـة تتبـع في مصر قبـل قيـام الثـورة الاشـتراكية بالنسـبة لـبعض الوظـائف كوظـائف السـلك الدبلوماسي والوظائف القضائية.

ونرى أن طريقة اختيـار القـادة عـلى أسـاس المركـز الاجتماعـي لا تـتمشى مـع الاتجاهـات الديمقراطيـة الاشتراكية المعاصرة، ذلك أن هذه الاتجاهات أنما تفرض على الدولة واجب توفير فرص التعليم لجميع المواطنين، بـل أن التعليم قد صار حقاً من الحقوق الدستورية التي يتمتع بها جميع الأفراد أيا كان المركز الاجتماعي الذي ينتمون إليه. فإذا كان الأمر كذلك فإن المنطق السليم يؤدي إلى عدم قصر وظائف القيادة عـلى طبقـة معينـة دون سـواها. ويوجب أن يكون ذلك على أساس الجدارة والكفاءة.

ولا يقدم في نظرنا تبرير طريقة اختيار القادة على أساس المركز الاجتماعي أن بعـض الوظـائف في الدولـة تحتاج إلى نفقات مالية أكبر من تلك المقررة لشاغليها، ذلك أنه يجب على الدولة أن تقرر مرتباً معقولاً لكل وظيفة يتناسب والمسئوليات والاختصاصات التي يعهد بها إلى شاغلها.

ثالثاً: الانتخاب:

تقوم هذه الطريقة على أساس اختيار القادة عن طريق الانتخاب. وقد عرفـت هـذه الطريقـة في بعـض الإدارات القديمـة والحديثـة عـلى السـواء، ففـي القـرن الخـامس قبـل المـيلاد كـان يجـري اختيـار القـادة في أثينـا الديموقراطية عن طريق الانتخاب إيماناً بضرورة أن يعبر الشعب عن إرادته في إدارة شئون الدولة.

وتلجأ إليها حديثاً الولايات المتحدة الأمريكية لشغل بعض المناصب الإدارية كـما تلجـأ إليهـا الكثـير مـن الدول الاشتراكية لاختيار الحكام المحليين والقضاه. وإن كان اختيارهم أقرب إلى نظام التعيـين وذلـك نظـراً لغلبـة أو سيادة الحزب الواحد.

وهذه الطريقة لا تزال متبعة في مصر بالنسبة للعمد، وكذلك بالنسبة لانتخاب عمداء الكليات بالجامعة، إلا إذا كان عدد أعضاء هيئة التدريس الذين يشغلون وظيفة أستاذ بالكلية لا يجـاوز عشرة فيتـولى العميـد منصبه عن طريق التعيين.

ويوجه الفقه عدة انتقادات للأسلوب الانتخابي في اختيار القادة نجملها فيما يلي:

1- أن الفوز في الانتخابات لا يعتمد غالباً على الكفاءة والمهارة والخبرة بقدر ما يعتمـد عـلى التـأثير في الناخبين أو على تأييد بعض الأفراد الذين تقتضي مصالحهم الخاصة نجاح بعض الشخصيات.

2- كثيراً ما يعمل القادة الفائزون في الانتخابـات عـلى محابـاة مؤيـديهم الـذين نـاصروهم في المعركـة الانتخابية، كما يضطهدون معارضيهم وخصومهم الانتخابيين.

3- كثيراً ما تضار المصلحة العامة نتيجة محاباة القائد لبعض الجماعات على غير حق تطلعاً منه للفـوز في المعركة الانتخابية القادمة بعد انتهاء مدته الحالية.

4- أن الانتخابات تتسم بطبيعة الحال بالدورية والتجدد الأمر الذي يؤدي إلى فقدان عنصري الاستقرار والاستمرار اللازمين لنجاح القائد وتفهمه لشئون عمله وإتقانه.

ونحن نرى أنه إذا كان إتباع الأسلوب الانتخابي لاختيار القادة يتفـق مـع الديمقراطيـة وإذا كنـا نميل إلى تطبيق الديمقراطية في المجالين الإداري والاقتصادي بجوار المجال السياسي، إلا أننا يجـب أن نضـع في اعتبارنا بعض الاعتبارات الواقعيـة والفنيـة التـي لا تـتمشى مـع الأسـلوب الانتخـابي لاختيـار القـادة في

كثير من المواقع. لـذلك لا نؤيـد سـلوك الطريـق الانتخـابي في اختيـار القـادة في المجـال الإداري إلا بالنسـبة لـبعض الوظائف الإدارية التي يغلب على شاغليها مـن القـادة الصـفة التمثيليـة مثـل الحكـام المحليـين كرؤسـاء المجـالس المحلية.

رابعاً: التعليم والإعداد:

تلجأ كثير من الدول إلى هذه الطريقة في وقتنا الحاضر، فتعد القـادة الإداريـين في مـدارس تعـد خصيصـاً لهذا الفرض يتم فيها تلقين مبادئ الإدارة الحسنة، وتدريبهم على تطبيقها.

خامساً: الجدارة:

تعتمد هذه الطريقة في اختيار القادة على أساس الجدارة أي الكفاءة، وتعتبر هذه الطريقة أفضل الطرق وأحدثها لاختيار طبقة القادة الإداريين، فهذا النظام يضمن اختيار صفوة العناصر الصالحة للقيام بأعباء الإدارة فضلاً عن تحقيق التكافؤ والمساواة بين طالبي شغل الوظائف القيادية في الدولة.

ونظام الجدارة – كأسلوب لاختيار القادة الإداريين – يختلف مفهومه في فرنسا عنه في الولايـات المتحـدة الأمريكية.

فهو يقوم في فرنسا على أساس النظرية الشخصية لترتيب الوظائف والتي تبعاً لها يمكـن ترقيـة الإداريـين على أساس الأقدمية في الوظائف القيادية الشاغرة.

وتبعاً لهذا النظام يجب التفرقة بين التعيين والترقية ، فالتعيين في الوظـائف القياديـة يكـون عـن طريـق إجراء مسابقات عامة تكشف عن صلاحية بعض المتقدمين لشغل هذه الوظائف – أما الترقية فتتم بأحـد أسـلوبيين يعتمد أولهما على نظام الأقدمية، أما الثاني فيعتمد على نظام امتحانات الترقية.

وإذا كان لنظام الترقية بالأقدمية مؤيدوه بدعوى أن هذا النظام أنما يعمل على تحقيق العدالة والمساواة بين أعضاء المنظمة الإدارية ويؤمنهم على مستقبلهم داخل التنظيم. فإننا نرى أن نظام الترقية بالاختيار أفضل بكثير، ذلك أن الشروط الواجب توافرها في القائد لا تتوافر حتماً في جميع الرؤسـاء الإداريـين، فـإذا مـا أضـفنا إلى ذلـك أن القيادة هي القدرة على تحقيق أهداف الإدارة بأقل تكلفة ممكنـة لوجـب التسـليم بـأن نظـام الاختيـار أجـدى في إشغال الوظائف القيادية من نظام الترقية بالأقدمية ولا يشفع في تفضيل نظـام الترقيـة بالأقدميـة قـول مؤيديـه أن هذا النظام يضمن العدالة بين العاملين ويؤمن مستقبلهم بالجهاز الإداري. ذلك أن شغل الوظائف القيادية لا يعتبر وسيلة لزيادة الأجور وأنما يعتبر وسيلة لاختيار إداريين أكفاء قادرين على تحمل أعبـاء الإدارة هـذا عـلى أنـه يمكـن تحقيق العدالة بين العاملين بالمنظمة الإدارية عن طريق السماح لهم بالحصول على علاواتهم الدورية دون توقفهـا عند نهاية الربط المالي للوظيفة التي يشغلونها.

أما نظام الجدارة الأمريكي فإنه يعتمد على النظرية الموضوعية لترتيـب الوظـائف والتـي تعتـبر الوظيفـة تبعاً لها مجموعة من الواجبات والمسئوليات يجب أن تتوافر في شاغلها مؤهلات معينة. ولذلك فإن النظام الأمـريكي يقرر إجراء مسابقات عامة بالنسبة للتعيين والترقية معاً بحيث تعتبر الترقيات في هذا النظام بمثابة تعيينات جديدة.

وفي مصر، فإننا نجد أن القانون رقم 58 لسنة 1971 قد خول لـرئيس الجمهوريـة سـلطة وضـع الأحكام الخاصة بترتيب الوظائف و توصيفها وترتيبها وإعادة تقييمها، وكذلك ألزم كل وحدة إداريـة بـأن

تضع جدولاً بالوظائف يتضمن وصفاً تفصيلياً لكل منها، وتحديد واجباتها ومسئولياتها والشروط الواجب توافرها فيمن يشغلها ثم ترتيبها في إحدى المستويات الوظيفية.

واشترط القانون أن يكون التعيين في الوظائف بامتحان، ويكون الاختيار حسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائي لنتائج الامتحان. وبذلك يكون القانون قد أخذ جزئياً بنظام الجدارة الأمريكي في هذا الشأن.

أما فيما يتعلق بتطبيق نظام الجدارة عن الترقية، فقد وقف القانون موقفاً وسطاً حيث قسم العاملين إلى طائفتين:

الطائفة الأولى: وهي التي يبدأ ربطها بمبلغ 876 جنيه سنوياً وما يعلوها وتكون الترقية إلى فئات هذه المجموعة بالاختيار.

الطائفة الثانية: وهي التي يبدأ ربطها بمبلغ 684 سنوياً فأقل، وتكون الترقية إلى فئاتها على أساس الأقدمية. على أنه يجوز للائحة التنفيذية تخصيص نسبة معينة للترقية بالاختيار إلى هذه الفئات.

ويشترط القانون للترقية بالاختيار "أن يكون العامل من بين الحاصلين على تقدير ممتاز في السنتين الأخيرتين، ثم من بين الحاصلين على تقدير جيد مع التقيد بالأقدمية في ذات مرتبة الكفاية. وبالنسبة لشاغلي الوظائف التي يبدأ ربطها 876 جنيهاً سنوياً وما يعلوها يستهدي في تحديد مرتبة كفايتهم عند الترقية بما ورد في ملف خدمتهم وبما يبديه الرؤساء عنهم".

ويشترط في جميع الأحوال لترقية العامل أن يجتاز بنجاح التدريب الذي تتيحه له الوحدة التي يعمل بها، ومع ذلك يجوز للسلطة المختصة – وبناء على اقتراح لجنة شئون العاملين – إضافة ضوابط ومعايير للترقية بالاختيار بحسب ظروف وطبيعة نشاط كل وحدة.

الشروط الواجب توافرها لنجاح القادة الحكوميون[1]:

أن القائد الإداري الحكومي لا يمكن أن يكتمل لديه الإحساس بالثقة والأمن ولا يمكن أن يقود المنظمة إلى الأمام أو يستمر في قوة الدفع إلى الأمام إذا لم يجمع بين يديه عناصر القيادة السياسية والإدارية معاً وهذا بدوره لا يتأتى ما لم يكن هو نفسه مؤدياً ومعترفاً به سياسياً حيث قد لوحظ ما يلي:

1- أنه حين تنفصل القيادة السياسية عن القيادة الإدارية بالمنظمات فإن النتائج الاقتصادية، والإدارية، والاجتماعية، والسياسية تصبح سيئة للغاية وباهظة التكاليف. ذلك أنه في المنظمات، أي الوحدات الاقتصادية والإدارية، التي يتطلع العاملون فيها إلى قيادتين منفصلتين، وحدة منهما سياسية والأخرى إدارية، يتوزع الولاء بين القيادتين، ويصبح باهتاً مهزوزاً مهما كان بينهما من أشكال وألوان الارتباط الذي يبدو هنا أنه معقد أكثر منه بسيط، ومفتعل أكثر منه طبيعي.

2- أن المسئولية عن الإنتاج لا شك تضيع في موجات الصراع الحتمي بين القيادتين السياسية والإدارية ومهما بدا عليهما من هدوء ظاهري فقط وهنا يكثر النفاق إذا لم يكثر الاحتكاك

(1) د. محمد عبد الرحيم عنبر، الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 111 وما بعدها.

والاستفزاز المستمر وكلاهما شر مستطير، وتخريب للإنتاج ذاته وبهذا نكون ضحينا بالغاية من أجل الوسيلة.

3- أن عملية اختيار القادة الإداريين، من وكلاء الوزارات ومديري العموم ومن يليهم بالقطاع الحكومي أو رؤساء وأعضاء مجالس إدارات الشركات والمؤسسات العامة ومن يليهم بالقطاع العام لو تمت وفق المعايير التي تتوخي ضمان نجاحهم في ممارسة اختصاصاتهم وتحقيق الأهداف الموكولة إليهم لما كان هناك معنى لبقاء الفواصل الحالية بين القيادة السياسية والقيادة الإدارية إلا فكيف يوكل – مثلاً إلى قائد إداري رأسمالي مهمة تحقيق أهداف ووسائل وأفكار اشتراكية لا ينتمي إليها، و لا يؤمن بها؟

4- أن الأهداف والسياسة العامة للدولة لا قيمة لها إذا لم تأخذ سبيلها إلى التنفيذ. فالتنفيذ هو الذي يعطيها وزنها وثقلها، إذ بدونه تتحول إلى شعارات نظرية، وهذا يتطلب من القادة الإداريين أن يؤدوا دوراً إدارياً ودوراً سياسياً على نفس الدرجة والمستوى الأرفعين. ومزجهما – عن طريق توحيد الشخصية القيادية – يؤدي إلى تكامل العملية السياسية والعملية التنفيذية معاً، واتحادهما والتحامهما بالأهداف.

5- إن إعداد الخطة العامة بواسطة الأجهزة التنفيذية والوحدات الإنتاجية يعتبر أكبر عمل سياسي في المجتمع فالخطة العامة هي برنامج العمل، والذي يجعل الأهداف التي حددها ورسمها مؤكدة وتخرج إلى حيز التنفيذ.

6- أن الوزراء في المجتمعات الثورية والنامية لم يصبحوا راسمي سياسة بالمعنى القديم التقليدي، بل أصبحوا رجال إدارة فهم خبراء في التنفيذ أكثر منهم رجال سياسة حزبية وهم أيضاً – باعتبارهم رؤساء الأجهزة التنفيذية في القطاعين الحكومي والعام – يشاركون السلطات العليا والبرلمان – أو مجلس الشعب – في وضع السياسة العليا والخطة العامة وبذلك جمعوا في أيديهم بين عناصر القيادتين الإدارية والسياسية حيث لم يعد هنا خط فاصل بينهما في الوقت الحاضر وهي صورة حية لما يجب أن تكون عليه المستويات الأدنى.

7- أحكم التنسيق بين القيادتين على أعلى مستوى في المجتمعات النامية فرئيس الدولة – الذي يقود الأجهزة الإدارية – هو في نفس الوقت رئيس النظام السياسي وقمته. فرئيس الجمهورية – مثلاً – يجمع بين رياسة الجمهورية ورياسة الحزب الحاكم.

8- لقد أصبح دستور العمل في كل الوظائف القيادية السياسية الاستيثاق من سلامة ماضي وأفكار الشاغلين أو المرشحين لها من أي شبهة رجعية أو انحرافية، لضمان الولاء للسياسة العامة وأهدافها. وبذلك لم تعد هناك مسافات عقائدية بين القيادات السياسية. وبالتالي يجب أن يم ذلك في جميع القيادات الإدارية وبنفس المواصفات والروح والاهتمام.

9- أن زمام الإنتاج في العديد من المجتمعات انتقل إلى الطبقات الكادحة من عمل وفلاحين. ولأول مرة رأينا عمالاً في مجالس إدارات الشركات، ويتولون مناصب الوزراء، ويشرفون من هاتين القاعدتين العالتين على الإنتاج ممثلين لقطاع كبير وهام ونشيط من أصحاب المصالح الحقيقية في هذا الإنتاج.

10- وفي سبيل البحث عن القادة الإداريين يجب ألا نكتفي بالنوايا الطيبة، فقد أثبتت التجارب أن النوايا الطيبة والنوايا السيئة سواء في النتيجة إذا لم تقترن النوايا الطيبة بالمهارة، وتتسلح بالخبرة، والمعرفة، وإدراك المسئولية على مستوى الدولة كلها. فليس المطلوب منها مجرد دفع عجلة العمل أو الإنتاج – في هذا الجزء أو ذاك من الجهاز الحكومي أو القطاع العام- وإنما خوض معارك وتجارب وصراعات وتناقضات هائلة لتطوير مجتمع بأسره، وأمة بأجمعها.

11- أن الاتجاه إلى توحيد القيادتين الإدارية والسياسية يتطلب بالضرورة العدول عن الاتجاه التقليدي الذي يقوم على الأقدمية ومراعاة الروتين. فليس للقادة كادر، ولا يخضع اختبارهم لقواعد روتينية. وهذا التحول الضروري يتفق مع ما دعا إليه جميع زعماء الدول النامية، من ضرورة توفير جيل جديد من القادة لقيود الثورة الاجتماعية في جميع مجالاتها وميادينها إذا بدون ذلك تعمل الثورة في فراغ. والعدم لا ينتج إلا عدماً.

الفرق بين القادة الحكوميون وغير الحكوميون:

فيما يلي جدولاً يوضح أوجه المقارنة بين المدير الحكومي والمدير غير الحكومي:

مقارنة بين القائد الحكومي والقائد غير الحكومي

وجه المقارنة	المدير الحكومي	المدير غير الحكومي
1- الثقة مقابل الشك	1- الشك في نوايا كل الأشخاص مما يؤثر في اللوائح والإجراءات التي تخرج معقدة. 2- سرعة تغير القيادات تجعل كل شئ غير واضح وغير مستقر فيزيد من عدم الثقة.	1- افتراض الثقة في كل الأشخاص إلى أن يثبت العكس مما يسهل الإجراءات. 2- استقرار اللوائح والإجراءات حتى ولو تغير الأشخاص مما يجعلها مصدر ثقته واطمئنانه
2- دور الأسرة	1- نظام الأسرة المستبدة حيث نفوذ الوالد وسيطرته. 2- احترام السن. 3- قيام الأسرة بأدوار دينية واقتصادية وتعليمية...إلخ.	1- الأسرة صغيرة مع عدم التأثير بنفوذ الوالد. 2- قلة الاعتماد على الأسرة. 3- قيام الأسرة بالتنشئة فقط وترك الدوار الأخرى المؤسسات المتخصصة.
3- قيادة الجماعة	1- ينظر للقيادة على أنها تعتمد على بث الحماس والعاطفة بين التابعين. 2- بدون قائد لا تحقق المجموعة إنجازات. 3- القادة لا يفصلون بين القضايا والأشخاص مما لا يمسح بالمعارضة أو الحوار	1- ينظر للقيادة على أنها تعتمد على الحكمة والخبرة والتحليل العملي للأمور. 2- هناك من النضج والتعاون ما يكفي لأن تنجز المجموعة أهدافها حتى ولو بدون قائد. 3- هناك فصل بين الأفكار والأشخاص مما يسمح بالاعتراض والحوار

وجه المقارنة	المدير الحكومي	المدير غير الحكومي
4- الأساس الأيدلوجي	1- إنسان متواكل "إن شاء الله". 2- الاعتماد على الديانة. 3- الإيمان بالقضاء والقدر. 4- ربط الحياة بالعقيدة	1- إنسان يبحث عن أساب العلل الطبيعية. 2- الاعتماد على العمل المخلص. 3- الإيمان بالحالات الخاصة والظروف. 4- مبدأ تعددا لأبعاد في الحياة.
5- التطلعات الشخصية	1- قدرة يرجع إلى إرادة سلطات أعلى. 2- فشله يرجع إلى الله تعالى الذي يختبره ويعاقبه. 3- يصلي لكي تتحقق آماله. 4- نصيبه محدد قبل أن يولد. 5- عاطفي يحقق أهدافه بالانفعالات.	1- قدره يرجع إلى نفسه والعوامل البيئية المحيطة به. 2- إذا فشل يبحث عن أسباب الفشل. 3- يكافح ويخطط لكي يحقق آماله. 4- نصيبه يحدده هو بكفاحه وأمانه. 5- يتحكم في عواطفه في مواجهة المواقف
6- المكانة الشخصية	1- التأثير القوي للمجتمع العائلي. 2- مكانة الشخص ترجع إلى أسرته. 3- المكانة الاجتماعية تحدد المهنة. 4- مكانة الأسرة قد تحدد الحاكم	1- تأثير الأسرة ينحصر في التنشئة. 2- مكانة الشخص ترجع إلى إنجازاته. 3- تتحدد المهنة بالتعليم الذي حصل عليه. 4- الحاكم يمكن أن يكون أي شخص بغض النظر عن مكانته
7- الرضا بالواقع	1- الرضا بالواقع وعدم قدرته على فهم كيفية تغييره لأنه يتعامل مع ثقافات أكبر منه. 2- مسالم لا يسعى للتغيير العنيف. 3- لن يتغير إلا إذا لم يكن هناك خطر محدق.	1- الفضول ومحاولة فهم كل ما هو متحدث. 2- عدواني ويسعى للأحسن. 3- حب التغيير والتجربة والتجديد.
8- الآراء والحقائق	1- مستعد لإبداء رأيه الشخصي في أي موضوع. 2- رأيه غير موضوعي متأثر بالحالة الشخصية وبالموضوع ذاته. 3- يتشبث برأيه بغير مبرر.	1- لا يبدي الرأي إلا في موضوع تخصصه. 2- رأيه موضوعي لا يتكون إلا بعد دراسة عملية وتجريبية. 3- قد يغير رأيه كلما زاد اطلاعه على حقائق التغير التكنولوجي السريع.
9- الضعف والاستقلالية	1- الضعف مصدر القوة "لتجنب المنافسة" 2- الخوف من الحسد. 3- الاعتماد على النصيب وإعطاء مبررات له وكره للقوى والخوف منه وإبعاده.	1- لا يتظاهر بالضعف 2- عدم الاعتقاد الحسد. 3- يحاول أن يبدو قوياً حتى ينال احترام الجميع وتقديرهم.

أثر القيادة الإدارية على أخلاقيات الوظيفة العامة[1]:

على الرغم من وجود عدة عوامل من داخل المنظمة التي يعمل بها الموظف تؤثر على أخلاقياته وسلوكه، كالأنظمة والتعليمات والقوانين والقرارات الصادرة فيها، وعوامل أخرى من البيئة المحيطة بهذه المنظمة ومن العاملين فيها من زملائه وأقرانه من الموظفين، وكذلك الأمور الاقتصادية والاجتماعية وما ينبثق عنها كالمستوى التعليمي العام في الدولة، والقيم السائدة في المجتمع، ومستوى التفاعل والتعاون بين الموظفين من جهة، والمواطنين من جهة أخرى، ومستوى التشريعات النفاذة في المجتمع والإدارة، والمستوى العام للموظفين العاملين في الخدمة المدنية، ومستوى الإجراءات الإدارية، وعدالة سلم الرواتب ونظام العلاوات، وعناصر أخرى متعددة. بالرغم من أهمية كل هذه المؤثرات، يبقى للقيادة الإدارية ذلك الدور المميز لتلعبه في تنمية مهارات العاملين بالمنظمة الإدارية المعاصرة وتؤثر في سلوكهم وأخلاقهم.

وواد أن أحدد بعض جوانب هذا الدور المطلوب من القيادة الإدارية في النقاط التالية:

1- القيادة قدوة للعاملين:

تعتبر قيادة التنظيم المرجع الأول والأهم لجميع الموظفين العاملين تحت لوائها، كما أنها المثل الأعلى لجميع الموظفين في أثناء تعاملهم اليومي مع بعضهم البعض، وكذلك من الجمهور. لذا، فإن من الواجب أن تكون القيادة الإدارية قدوة ذات كفاءة عالية من الناحية الوظيفية والمقدرة الإنتاجية في العمل، إلى جانب سلوكها القويم، إذ نرى أن في التزام الموظف بواجباته الوظيفية كما حددها القانون، واحترام المراجعين والموظفين وإبداء التعاون معهم في أثناء عمله اليومي، هو الذي يتصف بالأخلاق الوظيفية. وبناء عليه، فإننا ننظر إلى الوظائف القيادية من خلال منظار الموظفين الذين يراقبون تحركات ونشاطات قياداتهم الإدارية بدقة ملحوظة، فإذا كانت القيادة تتقيد بأوقات الدوام اليومي مثلاً، فإن ذلك ينعكس على ظروف العمل لا محالة، وبعكس ذلك إذا كان بعض المسئولين يصلون متأخرين إلى دوامهم، فإن هذه الظاهرة تنعكس على بعض الموظفين، ويجدون لأنفسهم المبررات في تأخرهم عن الدوام الرسمي، وبالطبع فإن ذلك مخالف لأخلاقيات الدوام والالتزام في المحافظة على أوقات العمل.

وبالإضافة إلى ذلك، فمن المتوقع أن يتصرف أعضاء القيادة الإدارية بصدق وأمانة وانتماء للمنظمة الإدارية والمصلحة العامة، إذ أن الاستقامة في العمل والإخلاص فيه، واحترام المصلحة العامة، كل ذلك يترك بصماته وأثره على إجراءات العمل والمناخ العام في المنظمة الإدارية.

2- المعرفة الوظيفية وقوة الإدراك والخبرة:

كلما كان المسئول في المنظمة الإدارية متمكناً من معرفته بالعمل، وعلى سعة واطلاع بشؤونه، فإن ذلك كله الأثر القوي على كفاءة الذين يعملون تحت مسئوليته، ويلتزمون بالأنظمة والتعليمات. فالقيادة الإدارية المتمكنة من ناحية العمل، تفرض إرادتها و شخصيتها داخل المنظمة، دونما حاجة للجوء إلى قوة القانون من أجل دفع الموظفين نحو العمل وحثهم على التقيد بالنظام والدوام، بل ينظر الموظفون والحالة هذه إلى قادتهم بإعجاب وتقدير ويتطلعون إلى كسب الخبرات والعادات ومراعاة النواحي الدقيقة والمسلك الحسن القويم عند قادتهم، ويسعى بعضهم للحصول على التعليمات والتوجيهات والإرشادات الوظيفية، وهو الأمر المطلوب في مجال العمل الذي يتفق بدون شك مع أخلاقيات الوظيفة والتعامل اليومي. بينما، لو كانت القيادة الإدارية ضعيفة من ناحية الأعداد الخبرة ومعرفة العمل الجيدة فأنها

---

(1) زكي لاشين غوشة، أخلاقيات الوظيفة في الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص65 وما بعدها.

معرضة للوقوع في أخطاء، أو قد تجد نفسها محرجة في بعض الأحيان فتضطر لصرف النظر عن بعض الأمور الإدارية، أو تتجاوز بعض الأنظمة والإجراءات لكي تظهر بصورة أفضل أمام الموظفين وربما ينكشف ضعف القادة أمام الموظفين، وخاصة إذا كان لدى بعض هؤلاء الموظفين خبرة واسعة ويضطلعون بقوة من المعرفة الوظيفية وإدراك واسع بالنسبة للإجراءات الإدارية وطرق العمل داخل المنظمة، مما يدفع الموظفين إلى طلب المعرفة وتنمية المهارات، وأن هذا السلوك يتفق مع أخلاقيات العمل، بينما ممكن أن تدفع القيادة الإدارية الضعيفة بالموظفين نحو المخالفات المقصودة وغير المقصودة، ونحو تبرير الوقوع في أخطاء على أساس أن من هم أعلى مرتبة لا يعرفون عن جوانب العمل إلا القليل. ولا شك أن كل ذلك يؤثر على سلوك الموظفين وأخلاقيات العمل.

3- عدالة المسئول:

أما عن العدالة في المنظمة الإدارية، فأنها مطلب كبير من المسئولين في أنظمة الخدمة المدنية في البلاد العربية والدول النامية، إذ عليهم بذلك جهودهم في تخليص الإدارة من مرض المحسوبية والفساد الإدراي ودفعها نحو الاستقامة في العمل حسب قواعد الجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص، والارتفاع بالمنظمة الإدارية وفق أفضل أخلاقيات التعامل الإنساني والإداري على أسس أفضل، للقضاء على الفساد والرشوة والمحسوبية وقتل وقت العمل وتفضيل المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، وما إلى ذلك، لذا فإنه يتوجب علينا أن نحث المسئولين في القيادات الإدارية على تطبيق العدالة في معاملة الموظفين بالنسبة لكافة الإجراءات والقرارات التي قد يكون لها علاقة في التوظيف والترقية والأجازات والنقل الوظيفي والاشتراك في برامج التدريب الإداري، وبالنسبة لحضور المؤتمرات والاستفادة من المميزات الأخرى التي يمنحها النظام والقانون، وأن العدل في هذه المجالات يجب أن نعتبره أساساً للتعامل في الإدارة المعاصرة[1].

ولا شك أن شعور الموظف بعدالة الإدارة سيقوي مشاعره نحوها، وينمي روح انتمائه لها مما يدفعه لبذل أقصى جهوده لرفع مستوى الإنتاج في المنظمة ومستوى أداءه شخصياً، وأن هذا العمل هو جزء هام من أخلاقيات الوظيفة. بينما لو أن الموظف شعر بتحيز القيادة الإدارية لصالح نفر دون الآخرين، أو لشخص دون سواه، فإن ذلك يميت روح الانتماء لمنظمته، ويضعف حبه للعمل، وقد يجد في سلوكه هذا مبررات أخلاقية للتقليل من الإنتاج وربما أرباك العلم في المنظمة، مما يجعله يفكر بالتأخر عن العمل أو التمارض أو قضاء معظم ساعات الدوام هنا وهناك، أو قراءة الصحف والمجلات، أو قضاء بعض الأغراض الشخصية أو مغادرة مكتبه ليعود قبل انتهاء الدوام، وقد يتفشى هذا المرض بين الموظفين ويستفحل خطره داخل المؤسسة، مما يتسبب في تقليل الإنتاج وإضعاف روح الانتماء بشكل عام بين الموظفين، وهو أمر خطير على المصلحة القومية وعلى الوطن والأمة بشكل عام، وكل هذه الأمور تعتبر مخالفة لأخلاقيات الوظيفة وشرف العمل، وعلى الموظف نفسه تقع اللائمة وعليه أن يتحمل المسئولية الإدارية والقانونية لسلوكه المخالف ولكن السبب الجوهري في ذلك كله يقع كما قلنا على عاتق القيادة الإدارية، وما كان لكل هذا أن يحصل لو أنها عمل على زرع بذور العدالة بين الموظفين، وقامت بتطبيق القانون والنظام على الجميع دون تمييز، ودون إتباع وسائل التفرقة والتمييز بين هذا الصديق أو القريب بل يجب أن تترك هذه العلاقات خارج المؤسسة وليس على حساب المصلحة العامة والعمل الرسمي، وعلى القادة المسئولين أن يحدوا من السلوك السلبي ذاك بواسطة حسن المعاملة والعدل بين الموظفين ما أمكن وإلا فإنه لا توجد أية طريقة

(1) للمزيد عن موضوع العدالة في الإدارة العامة أنظر الفصل بعنوان:
"Social Equity and Public Administration", H. George Frederickson, New Public Administration (University, Alabama: The University of Alabama Press, 1980), PP. 31-74.

رادعة من الرقابة لتحقيق السيطرة التامة على سلوك الموظفين، إلا إذا قامت المؤسسة بتعيين موظف يراقب الموظف الآخر وهكذا...، ولكن هل يمكن عملياً ومادياً تحقيق هذا الأمر[1].

4- الشروع بالإصلاح:

يعتبر عمل القيادة الإدارية في تحقيق الإصلاح من الوظائف الجوهرية والأساسية، فإن إصلاح الإدارة يأتي من إصلاح المرء لنفسه أولاً وأن إصلاح الذات يعود على التعامل بمستوى أفضل من الأخلاقيات. لذا، نرى أنه من الضروري أن تعمل القيادة الإدارية باستمرار على تحقيق الإصلاح ليس على المستوى السلوكي فحسب، وأنما على كافة المستويات المرتبطة بالعمليات الإدارية والمنظمة الإدارية وإجراءاتها، وكذلك بالنسبة لاتصالاتها مع الجمهور، فعملية الإصلاح هي عملية داخلية وخارجية. أما بالنسبة للجانب الداخلي، فإنها تتناول كافة جوانب العملية الإدارية وإجراءاتها وجوانب السلوك المرتبطة بإجراءات الإدارة وتنظيمها والمكافآت التي تقدمها لموظفيها. لذا، فعلينا جميعاً أن نكون من دعاة الإصلاح الشامل وخاصة في مجال الإدارة العربية التي تحتاج الظروف الأفضل في العمل وتقديم الخدمات للموظفين والمواطنين على حد سواء. والواقع أننا لا نستطيع أن نخوض في تفصيلات الإصلاح من الناحية الوظيفية والتنظيمية والبشرية بشكل موسع، لأن ذلك في حد ذاته يحتاج إلى دراسة مستقلة. ولكننا في نفس الوقت ندرك أهمية الإصلاح كوظيفة أساسية من وظائف الإدارة. ونكتفي في هذا الصدد أن نحدد الإجراءات والسياسات التي يجب اعتمادها في نطاق الإصلاح المستمر في الإدارة العامة نظراً لتأثيرها في سلوك الموظفين، وبالتالي على مستوى الأخلاقيات في الإدارة. وهذه الإجراءات والسياسات يجب أن تشمل كافة الجوانب التنظيمية بما في ذلك تبسيط الإجراءات واختصار بعض خطواتها، وتطور كافة التشريعات النافذة في الإدارة، وتحسين إجراءات التوظيف، وتطبيق قواعد الجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص من أجل الابتعاد عن المحسوبية بكافة أنواعها وأشكالها، وتطوير خطة تصنف الوظائف لتتمكن الإدارة من وضع الموظف المناسب في مكان العمل المناسب، ومن الضروري العمل بين الحين والآخر على تطوير سلم الرواتب والأجور ونظام العلاوات حتى يتمكن الموظف من تحقيق العيش الكريم له ولأفراد أسرته ليبقى يفكر بالتنزه والترفع عن احتمال قبول الرشوة مثلاً. كما يجب أن تتضمن عمليات الإصلاح الإداري تطوير طرق تقييم الأداء، بحيث يحقق الموظف الكفء التقدم في السلم الإداري قبل الموظف الوسط أو الضعيف، ولا شك أن الشعور بالعدل يعود على الإدارة بفوائد عديدة، ويرفع من معنويات الموظفين ويدفعهم نحو العمل المجدي والمنتج، ويزيد من نشاطهم، وحتماً يرفع من مستوى التزامهم بالأنظمة ومن مستوى تعاملهم مع بعضهم البعض بطرق سليمة ومقبولة في نطاق أخلاقيات الوظيفة.

كما أن الإدارة تحتاج إلى تحسين وتطوير برامج التدريب، ورسم قواعد سليمة وثابتة قدر المستطاع لنقل الموظفين، وتطوير سياسة الترقية وإجراءاتها، وأيضاً تكييف وإصلاح نظام العقوبات والجزاءات بما يتفق مع المستوى الإداري والبيئي. هذا ويجب ألا نستثني العلاقات الوظيفية أو الإنسانية في مجال الإصلاح، خاصة في إطار التعامل اليومي بين قيادة المنظمة الإدارية والموظفين، وعلينا أن نحث الإدارة على ممارسة النشاطات والإجراءات الإيجابية التي من شأنها أن ترفع من معنويات الموظفين، وتنمي الثقة بينهم وبين القيادة الإدارية.

---

(1) للاطلاع على طرق الرقابة الإدارية انظر في كتاب الدكاترة: فؤاد الشيخ سالم وزياد رمضان وأميمة الدهان ومحسن مخامرة، المفاهيم الإدارية الحديثة (عمان: شركة دار الشعب، 1982)، ص183-209.

كما يحتاج نظام الأجازات أيضاً إلى الإصلاح، ليتلاءم مـع التطـور الـدائم للمنظمـة الإداريـة مـع المقارنـة بالمنظمات الأخرى في الدول المتقدمة والدول الأخرى النامية أيضاً، فـإذا احتـاج أحـد المـوظفين أجـازة دراسـية عـلى سبيل المثال، فيجب أن يهيئ له النظام الفرصة لكي يزيد من مؤهلاته العلمية وينمـي مهاراتـه، إذ سـتعود الفوائـد على الإدارة والصالح العام على المدى الطويل.

ويقتضي الأمر والحالـة هـذه أن نعمـل عـلى تحسـين وتطـوير المـواد المتعلقـة بنهايـة الخدمـة في نظـام الموظفين، سواء أنهيت خدماتهم عن طريق الاستقالة أو الفصل من الوظيفـة، أو بسـبب العجـز أو المـرض، وأقصـد بذلك تحسين مقدار المكافأة والادخار والرواتب التقاعدية وغير ذلك، وخاصـة في بلادنـا العربيـة، ذلـك لـكي يطمـئن الموظف إلى تأمين مستقبله المعيشي ومستقبل أبنائه عند بلوغ السن القانونية، أو عند إصابته بمـرض أو عنـد إنهـاء خدمته. وينعكس هذا الإصلاح في شتى مجالات العمل من حيث الادخار والمكافأة والتقاعد والتأمين الطلبي وتهيئة الفرصة لتعليم أبناء الموظف، وما إلى ذلك من إيجاد أسباب الراحـة والطمأنينـة في نفـس الموظـف، وتـأمين العـيش الكريم له ولأفراد أسرته، كل هذه الأمـور تـنعكس عـلى أخلاقيـات المـوظفين في أعمالهـم وسـلوكهم وتعـاملهم مـع المواطنين ومع المسئولين ومع بعضهم بعضاً، ذلك لأن الموظف يعشر في قـرارة نفسـه، ويـدرك أن الإدارة تعمـل مـن أجله ومن أجل تحسين مستواه الشخصي وتحسين أوضاع المنظمة بشكل عام[1].

وبالإضافة إلى الإجراءات والسياسات الأنف ذكرها، فإن هنالك بعض الممارسات الأخرى التي يتعـرض لهـا الموظف، كالضغوط السياسية من قبل كبار رجال السياسة مثلاً، أو مـن وجهـاء المجتمـع وذوي الجـاه، أو ربمـا مـن بعض الأقرباء والأصدقاء، أو كبار رجال الأعمال، أو كبار موظفي الدولة. وقد يخضع هذا الموظـف لمطالـب بعضـهم حيناً، وقد لا يأبه لبعضها في الحين الآخر، غذ قد يكون بعضها شرعي وبعضها غير شرعي وغير قـانوني ولا تتفـق مـع المنطق والأخلاق وسلامة العمل الصحيح الذي يتمشى والمصلحة العامة للمنظمة، ويحصـل أن يلبـي هـذا الموظـف بعض هذه المطالب حتى لو كانت غير قانونية وغير شرعية خوفاً على مصلحته، وحتى لا يتعرض لسخط كبار هؤلاء المسئولين أو لومهم ما يتهدد بقاءه في عملـه وقطـع وسـيلة عيشـه، أمـا بنقلـه أو فصـله أو تعثـير ترفيعـه زياداتـه السنوية وما إلى ذلك.

وقد يتعرض الموظف في بعض الأحيان لعرض الهدايا والهبات والرشاوي من بعض أفراد المجتمع، أو لربمـا من زملائه الموظفين أو من قطاع آخر في ميادين العمل لإغرائه لتحقيق مطلب معين أو إنجاز مهمة غير شرعيـة، أو قد يعده بعض المسئولين في الترفيع إلى مرتبة أعلى، أو نقله إلى وظيفة أفضل.

لذا، فإنه يتوجب علينا وضع حد لمثل هذا الفساد الإداري وهذا المـرض الأخلاقـي في الإدارة، كـما يجب حماية هذا الموظف لكيلا يقع في هذه المتاهات، فيصبح غارقاً في هيه الرذيلة اللأخلاقيـة مـن سـلوك العمل، ويجب تطعيمه ووقايته بالطرق الناجحة حتى لا يـنغمس في هـذا الفسـوق، ولا ينحـدر إلى الـدرك السئ، ولا ينفع حينئذ العلاج وقد يضطرنا الأمر إلى تشكيل لجنة تأديبيـة لهـذا الموظـف المخـالف ونخـرج بعقوبة فصله من عمله، فيصبح عبئاً على المجتمع، ويصبح أبناؤه وعائلته الـذين يعـيلهم أيضـاً عبئـاً ثقـيلاً على المجتمع كذلك، ونفقد خبرته ومؤهلاته، فنسعى من جديد للإعلان عن موظـف جديـد لمـلء الوظيفـة هذه ليكتسب خبرات جديدة، وما أدراك إذا سلك نفس الطريق بتقبل الرشوة، أو أخذ الهديـة، أو الرضـوخ

(1) للاطلاع على تجارب الإصلاح في بعض الدول العربية راجع الفصل الخاص بعنوان "حركات الإصلاح الإداري في بعض الدول العربيـة" في كتاب د. عادل حسن ود. مصطفى زهير، الإدارة العامة (بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 1976)، ص221-237.

لتهديدات مسئولين كبار أو أقرباء آخرين أو من ذوي الجاه، وهكذا نبقى نعيش في الدوامة نفسها، وكأننا لم نعالج شيئاً بل زاد الطين بله، وتفشى الفساد أكثر وتعمقت جذوره. أما الأنجح والأفضل هو أن نقضي على جذور البلاء نفسه، فنقضي على الفساد من أصوله بتحسين أوضاع الموظف من كافة النواحي المادية كما أسلفنا، وحفظنا حقوقه وواجباته، وطورنا وعدلنا في النظام لصالحه، وشوقناه وحببناه لوظيفته وعمله، وزرعنا في نفسه التقوى مخالفة الله، وقوينا ميله للعمل، وغرسنا الانتماء في قلبه لوطنه وأمته، ووضعنا له خطة لمستقبله بإيفاده في بعثات ودورات، وكفلنا له ولعائلته العيش الكريم والمستقبل الأفضل فنكون بذلك قد دفعنا عنه الفساد، وهيأنا له فرصة العمل في جو مريح، تظله عدالة القانون وسماحة النظام.

كما أن جانباً من هذه المهمة يقع على إدارة العلاقات العامة في أية مؤسسة من حيث نشر التوعية لدى المواطنين، وتقديم المعلومات الواضحة والصريحة عن المنظمة بقصد كسب ثقة الجمهور[1].

ولا شك أن للبحث العلمي الدور الكبير والفعال في كشف المشكلات وتحديد الإمكانات المتاحة عن طريق إجراء الدراسات وتبادل المعلومات بين الدول العربية بعضها ببعض، أو بينها وبين بعض الدول المتقدمة للوقوف على حقيقة موضوع أخلاقيات الوظيفة، وعلى أسباب الانحراف في المجال الإداري، وعلى أفضل السبل لمعالجة مشكلات الإدارة الناجمة عن الانحراف والتحايل على القانون، سواء أكان ذلك بواسطة المواطن، أو الموظف، أو الاثنين معاً. وأنني في هذا المجال لا أشجع التطبيق الأعمى لنتائج هذه الدراسات، سواء في المجال الإداري العام، أو بالنسبة لموضوع الأخلاقيات والسلوك في المجال الإداري، ولكننا نعيش في عصر المعلومات، ولا مانع من الاطلاع على نتائج تجارب الآخرين لما للاتجاه المقارن من فوائد في عمليات الإصلاح الشاملة، أو المحدودة في نطاقها، على أن تطبق الدول والإدارات ما يمكن أن يطبق ويستفاد منه في ضوء الظروف والقيم المحلية[2].

5- إعادة التنظيم الإداري:

ومن وظائف الإصلاح وواجبات القيادة إعادة التنظيم في المؤسسة الإدارية، لما قد يكون في ذلك من نتائج إيجابية على سلوك العاملين ومستوى تفاعلهم مع المنظمة الإدارية. والواقع أن عمليات إعادة التنظيم قد ت تطلب إعادة النظر في أهداف المنظمة الإدارية الواحدة وفلسفتها العامة، ولو أن هذا الموضوع قد لا يؤثر على غالبية الموظفين في الدول النامية والعربية إجمالاً، نظراً لحياد معظمهم بالنسبة لأمور الأهداف وفلسفة التعليم، إلا أن هذا الإجراء يبقى هاماً بالنسبة للإدارة، ويجب أن يؤخذ به ويضطلع بنتائجه أكبر عدد ممكن من الموظفين خاصة ممن يعملون بوظائف قيادية على طول خط السلطة التدريجي، ليكون هؤلاء على اطلاع دائم بما يجري من تعديلات وتغييرات في نطاق إعادة التنظيم الإداري. وتجدر الإشارة إلى أن من واجب القيادة الإدارية التعميم على الموظفين باستمرار بالنسبة لكل كبيرة وصغيرة تتعلق بإجراءات العمل، أو فلسفة الإدارة وإعادة التنظيم ونحو ذلك، حتى وأن كان بعض الموظفين يتصفون بدرجة من اللامبالاة أو الحياد السلوكي كما يسميه بعض الكتب. فإذا كان الموظف يتصف بهذه السلبية، فإن من واجب القيادة الإدارية أن تغير من هذا السلوك، بحيث تجعل من الموظف

(1) للاطلاع على موضوع تنمية العلاقات الودية والثقة بين الجمهور والإدارة بشكل أوسع، أنظر كتاب: د. زكي راتب غوشة، العلاقات العامة في الإدارة المعاصرة (عمان: مطبعة التوفيق، 1981)، ص30-43.

(2) للاطلاع على أساليب إجراء الدراسات المقارنة وفوائد الاتجاه المقارن أنظر: د. فيريل هيدي، ترجمة د. محمد قاسم التربوتي، الإدارة العامة: منظور مقارن (عمان: المطبعة الاقتصادية، 1983)، ص1-263.

إنساناً طموحاً محباً للاطلاع تواقاً للمعرفة، شغوفاً بالاطلاع على كل ما يجري حوله وخاصة في مؤسسته التي يعمل فيها، ويرفع الأسئلة باستمرار، ويطالب الإدارة بالمزيد من الاطلاع والمشاركة في شئون العمل.

وتحتاج الإدارة إلى إعادة تنظيم في كوادرها وأقسامها بسبب ما ينجم عن التضخم في حجم العمل، والزيادة الملحوظة في حجم جمهورها المباشر وجمهورها العام[1]. وبناء عليه، تظهر الحاجة الملحة الجديدة لتوظيف بعض الأفراد الجدد. وهنا أيضاً يظهر التأثير على سلوك العاملين ومستوى التعامل الأخلاقي تجاه المراجعين فيما لو لم يكن بالإمكان أن تستجب الإدارة لمتطلبات إعادة التنظيم بحكم الزيادة في حجم العمل وحجم الجمهور الذي يتعامل مع المنظمة الإدارية الواحدة، إذ قد يستاء الموظف من ضغوط العمل المتزايدة وقد يسخط على الإدارة لأنه مرهق من ذلك ويحتاج إلى يد المساعدة الإضافية، وقد يتذكر بعض الأمور التي حصلت معه، وقد يكون لها علاقة بعدم موافقة الإدارة على أجازته بسبب ضغط العلم والحاجة لبقائه باستمرار، ثم قد يفكر بالمرتب الذي يحصل عليه وقد يقنع نفسه أنه يعمل أكثر بكثير من مجموع أجوره المكونة لراتبه الشهري، ثم قد يقنع نفسه من أنه يعمل أكثر من المسئول أو المشرف المباشر عليه وربما يكون هذا الموظف على صواب في بعض الحالات. وكذلك فقد تكون هناك حاجة لإعادة التنظيم بسبب ضرورة أعادة توزيع العاملين الناجم عن الدوران الوظيفي[2]، أو قد يكون الأمر ناتجاً عن إدخال الآلة في نطاق الإدارة خاصة إذا كان ذلك لأول مرة في تاريخ الخدمة المدنية في الدول النامية، بما في ذلك الدول العربية كالعقل الإلكتروني، أو قد تكون الحاجة لإعادة التنظيم ناتجة عن نقل الموظفين من قسم إلى قسم أو من مكان آخر مثلاً. أن كل هذه الأمور وغيرها تبين لنا أهمية وضرورة وجود إجراءات إعادة التنظيم باستمرار، لأنها تؤثر بدون شك على مستوى الروح المعنوية في التنظيم الإداري، وبالتالي على أخلاقيات التعامل بين الموظفين داخل الإدارة من جهة وكذلك بينهم وبين الموطنين من جهة أخرى[3].

6- الإدارة الديمقراطية:

أن من أهم وظائف القيادة الإدارية الناجحة هو السلوك الديمقراطي تجاه العاملين، إذ أن طبيعة السلوك هذا تؤثر في معنويات الموظفين وكذلك على مستوى أخلاقيات تعاملهم مع بعضهم البعض من جهة، ومن جهة أخرى بينهم وبين الجمهور من خلال الاحتكام اليومي الذي يحصل في تقديم الجمهور للمعاملات الرسمية، التي تحتاج إلى الإجراءات الرسمية من موافقة، أو اتخاص قرار بمقتضى الأنظمة والقوانين والتعليمات. لذا فإن المعاملة الحسنة التي يلقاها الموظف من المسئولين وسلوكه العام في المجالين الوظيفي ومجال التعامل مع الآخرين، حيث توجد فروقات واضحة بني سلوك العاملين الذين يعملون في نطاق المنظمات التقليدية، إذ تنحصر السلطة في أيدي أعضاء القيادة الإدارية، ويعتبر الموظف وكأنه آلة بشرية، ما عليه إلا الامتثال إلى القرارات والأوامر التي تصدر عن قيادته، والتي تهمل بدورها نظام الحوافز لدفع الموظف نحو العمل المثمر والاجتهاد والانتماء والالتزام بقواعد العمل والأخلاق في نطاق الوظيفة العامة.

---

(1) أقصد بالجمهور المباشر هو الجمهور الذي يتعامل مع المنظمة الإدارية باستمرار، ومن الأمثلة على ذلك التجار والمستوردون والمصدرون بالنسبة لوزارة التجارة والصناعة، أما الجمهور العام من المواطنين والمستهلكين هم الذين تهمهم نتائج التفاعل بين الوزارة والتجار، بما ينعكس في الأسعار وعرض السلع الجديدة في الأسواق المحلية.

(2) المقصود بالدوران الوظيفي نسبة الوافدين للإدارة بواسطة التوظيف، والخارجين منها بحكم الاستقالة أو التقاعد أو الفصل النهائي من العمل. فإذا اتصفت الإدارة بوجود الدوران الوظيفي المتزايد، معنى ذلك أن نسبة من تنتهي خدماتهم كبيرة وبالتالي تحتاج الإدارة لمن يحل مكانهم، وتكون نسبة الموظفين الجدد مرتفعة كذلك.

(3) للاطلاع على فوائد وإجراءات إعادة التنظيم أنظر الفصل تحت عنوان "Organization and Reorganziation" من كتاب: James W. Davis, And Introduction to public Administration (New York: The Free Press, 1974, PP. 289-307.

بينما نجد عكس ذلك في المدرسة السلوكية التي تعتبر العاملين أخوة، لهم في الإنسانية، ولهم مشاعر وطموحات وعليهم واجبات، ولهم أماني وأهداف واحتياجات، وتؤثر في سلوكهم متغيرات عديدة، منها ما ينبثق من داخل المنظمة الإدارية، ومنها ما يرتبط بالمجتمع والبيئة المحيطة بالمنظمة الإدارية وبالموظفين العاملين فيها. فالمدرسة السلوكية هذه، على عكس المدرسة التقليدية، تعتبر المنظمة الإدارية مؤسسة اجتماعية، وتعتمد التحليل أسلوباً ومنهجاً لها، وهي تهتم بعلم النفس وعلم الاجتماع وعلم دراسة الإنسان داخل الإدارة وخارجها، وذلك من أجل فهم سلوكه العام المؤثرات المختلفة عليه، ودوره وتفاعله مع الجماعة، وعلاقته مع قيادته الإدارية، لأن كل هذه الأمور حسب اعتقاد رواد هذه المدرسة، تؤثر في أخلاقيات الموظفين سلباً أو إيجاباً حسب وضع الموظف ومعاملته ومكافأته في المنظمة الإدارية[1].

وبسبب كل المؤثرات المشار إليها أعلاه، فإن من الضروري للقيادة الإدارية أن تنجح في تشجيع الموظفين على العمل كفريق واحد، وأن تؤكد لكل موظف بصورة شخصية أنه عضو هام مع أخوته وزملائه في تلك الجماعة المتفقة في أهدافها، وتشعرهم بالأمن والاستقرار لكي لا يتسرب القلق إلى نفوسهم أو إلى نفس أي منهم، والتفكير باستغناء الإدارة عن خدماته، أو أحالته إلى لجنة تأديب مثلاً إذا ارتكب أية مخالفة وظيفية، فمن أهم الأمور الإدارية أن تقدر الإدارة جهود الموظف وتقدم المكافأة العلنية له أمام الموظفين وليت أنها تستدعي رجال الصحافة والأعلام لحضور حفل تكريم هؤلاء الموظفين الأكفاء إذا استدعى الأمر ذلك، ولا شك أن تقدير الإدارة الإنسانية للموظفين بهذا الشكل سيعود عليها بفوائد جمة تنعكس على السلوك الإيجابي للموظفين، والارتفاع بمستوى إنتاجهم، وكذلك على مستوى الخدمات بشكل عام في المؤسسة بجميع فروعها ومرافقها وكوادرها وهذا الأمر بعينه يعبر عن الأخلاقيات الوظيفية القوية والكفؤة في المنظمة الإدارية الحديثة.

ومن أجر رفع مستوى أخلاقيات التعامل في الإدارة، نقترح على الإدارة بأن تفسح المجال ما أمكن أمام الموظفين للمشاركة في شؤون المنظمة. وبالطبع لا نقصد بهذا السياق المشاركة فقط من أجل المشاركة وأنما نتمنى على الإدارة بأن تسمح للموظفين الأذكياء المبدعين ذوي السلوك والأخلاق الحميدة بإبداء الرأي، وتشجيعهم على الإبداع والابتكار، لأن الشعور العام بالمشاركة قد يساعد على توحيد الرؤيا البعيدة، وعلى رسم الخطط المستقبلية الناجحة للمنظمة الإدارية، فتسعى لان تربط بين أهداف المنظمة الإدارية التي يعمل فيها وأهدافه الشخصية المرتبطة بالصالح العام، وليس بالمصلحة الخاصة، لأنه في هذه الحالة يرى في نجاح الإدارة نجاحاً له وفي فشلها فشلاً شخصياً لطموحاته[2].

كما اقترح على الإدارة أيضاً أن تشعر الموظف بأنه خير رقيب على نفسه بنفسه في ظل التشريعات المعمول بها، وتجعل من ضمير كل موظف مسئولاً عنه، وتغرس الثقة في نفسه وتعمل على تدريبهم جميعاً على تحمل المسئولية الذاتية في العمل، ليدرك كل منهم أين تبدأ حقوقه وأين تنتهي. وأننا نرى في هذه المعرفة ركناً من أركان التصرف المسئول، والعمل الأخلاقي في الإدارة الناجحة التي تسعى لتطوير عملها وتطوير خططها نحو الأفضل.

---

(1) للمزيد من فلسفة المدرسة التقليدية والمدرسة السلوكية انظر كتاب: د. فيصل فخري مرار، التنظيم الإداري: مداخل للنظريات والسلوك، (عمان: المطبعة الأردنية، 1979)، ص 93-183.

(2) للتوسع في هذا المجال انظر كتاب، د. بشير محمد الخضرا، مفهوم الجماعة الصغيرة وتنمية التنظيمات (عمان: مطابع الجمعية العلمية الملكية، 1981): ص 9-26.

واقترح أيضاً على القيادة الإدارية أن تقوم بدراسة شاملة لمشكلات الموظفين والصعوبات التي تعترضهم، سواء أكانت تتعلق بقضاياهم الشخصية أو قضيا عملهم اليومي الذي يمارسونه، وتعمل على إيجاد الحلول المناسبة والممكنة لها، إذ أن ذلك يساهم في رفع الروح المعنوية لديهم، كما يستحسن تطبيق مبدأ الباب المفتوح أمام الموظفين لمواجهة أعضاء القيادة الإدارية العليا وبحث المشكلات الوظيفية والشخصية معهم إذ تعذر على الجهات الأخرى إيجاد الحل المناسب والمرضي لها، كأن يخصص صندوق الشكاوى على سبيل المال، وأن تؤسس دائرة للإرشاد الوظيفي والنفسي بالإضافة إلى الإشراف المباشر من قبل المسئولين وبعض الأقسام الإدارية الأخرى، التي من واجباتها النظر في مشكلات الموظفين والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها. وإذ تعذر ذلك كهل على المستويات المختلفة، فمن المستحسن أن يكون هناك إدارة عليا للنظر في مشكلات الموظفين من خلال سياسة الباب المفتوح.

ويبدو أن هذا الدور المنظور لقيادة المنظمة الإدارية هو دور حيوي في ترغيب الموظف للقيام بواجباته كما حددها القانون وتقوية انتمائه لمؤسسته، وعن طريق الاقتراحات المقدمة والتي تطلع عليها القيادة الإدارية، ونتيجة لذلك، فأننا نعتقد أن مستوى أخلاقيات العمل والتعامل ستتحسن في الإدارة تدريجياً وبشكل أفضل، وخاصة أنه بإمكان الموظف مقارنة أوضاعه الوظيفية في السابق مع أوضاعه الوظيفية الجديدة علماً بأنه من الصعب الوصول بالموظف إلى أعلى وأرفع المستويات الإدارية المطلقة، ولكن على الإدارة أن تعمل جاهدة لتحسين أوضاعه، وبدوره فإن الموظف سيعمل هو الآخر على رفع مستوى الإنتاج وتحسين تعامله مع الآخرين داخل التنظيم وخارجه بما يتفق مع أصول التعامل الأمثل ومع أخلاقيات الوظيفة التي يرتضيها الصالح العام للسير بالمنظمة الإدارية قدماً نحو معارج التقدم والنجاح.

القيادات في المنظمات العامة:

يقتصر حديثنا في هذه النقطة على القيادات العليا في المنظمات العامة حيث عادة ما يثور مجموعة من الأسئلة[1]:

1- **هل الإدارة العليا في المنظمات العامة تتمثل في مجلس الإدارة؟ أم في شخص المدير العام؟ أم ماذا...؟**

وفي الحقيقة فإنه يلاحظ أنه لا توجد اختلافات واضحة حول الإجابة على هذا التساؤل وذلك فيما يتعلق بالمستويات التطبيقية فمعظم المنظمات تجمع على الأخذ بأسلوب مجلس الإدارة إضافة إلى مدير عام غالباً ما يكون عضواً في مجلس الإدارة أما على المستويات النظرية فهناك رأيان:

الرأي الأول:

يرى أنه لا داعي لوجود مجالس إدارة على قمة الهرم الإداري للمنظمات العامة ولاسيما تلك المملوكة ملكية كاملة للدولة حيث يكتفي بوجود مدير عام فقط وذلك للأسباب التالية:

1- أن الاستغناء عن مجالس الإدارة يعني الاستغناء عن أحد المستويات الإدارية في سلسلة التنظيم الهرمي الأمر الذي يؤدي إلى تبسيط الإجراءات وتسهيل عمليات الاتصال ومن ثم اختصار التكاليف.

(1) د. عبد المعطي عساف، إدارة المشروعات العامة، مرجع سبق ذكره، ص 141 وما بعدها.

2- أنه إذا كان ولابد من وجود مجالس إدارة في الشركات المساهمة للحفاظ على حقوق المساهمين فإنه في المشروعات العامة المملوكة ملكية تامة للدولة لا يوجد مبرر لذلك.

3- أن المشروعات العامة تفترض وجود طرفين يتمثل أولهما في الوزير أو جهة السلطة المركزية التي يرتبط بها المشروع تنظيمياً والتي تتولى مسئولية وضع السياسة العامة ويتمثل ثانيهما في المدير العام والمشرف على تنفيذ السياسة العامة وبذلك فلا مبرر لوجود مجلس الإدارة.

4- إن تركيز مهمة إدارة المشروع العام في شخص المدير يضمن تحديداً دقيقاً للمسئولية وتوحداً لها أما في حالة وجود مجلس إدارة فإن ذلك سوف يؤدي إلى تشتت المسئولية بين أعضاء المجلس.

5- إن إعطاء المدير العام السلطة الإدارية سوف يمكنه من اتخاذ القرارات بالسرعة اللازمة وهذا ما ينسجم مع روح العصر.

الرأي الثاني:

يرى أنصار هذا الرأي أن هناك أهمية كبيرة لوجود مجالس إدارة في المنظمات العامة ويبرر ذلك بما يلي:

1- أن منح المدير سلطة تحديد السياسات الداخلية للمنظمة ثم تنفيها لن يمكن من تحديد أين نقاط النجاح أو الفشل أو نقاط الانحراف أو الالتزام.

2- إنه من غير المفترض أن تتسم أعمال مجالس الإدارة بالبطئ والتردد الشديدين علاوة على أن السرعة في اتخاذ القرارات دون دراسة واعية يجعلها ارتجالية غير رشيدة بعيدة عن القاعدة الفقهية التي ترى "أن العقل الجماعي هو العقل المنزهة عن الهوى".

3- أن تعيين المدراء العامين يتم عن طريق السلطة العليا مما يعطيها مدخلاً مؤكداً لمزيد من الضغط على هؤلاء المدراء والأمر يصبح أصعب في حالة تواجد مجلس للإدارة حيث يصعب الضغط على جميع أعضاؤه.

4- أن المسئولية في مجالس الإدارة ليست مسئولية مجزأة أو فردية بل هي مسئولية تضامنية جماعية تقع على المجلس برمته وإنه لا يحق لأي عضو أن يدعي بخلاف ذلك.

5- أن الأخذ بنظام مجالس الإدارة يمكن من تمثيل نوعيات وطاقات مختلفة في إطار المجلس الواحد مما يسمح بالمزج بين النوعيات الفنية والإدارية والسياسية بالإضافة إلى إمكانية تمثيل الجهات الحكومية التي توجد صلات وظيفية بينها وبين المنظمة الأمر الذي يسمح بحدوث تنسيق بين سياسات المنظمة والسياسات الحكومية.

2- **ما هي طبيعة مجلس الإدارة؟ وما هي مهامه ...؟**

وهنا أن هناك ثلاثة مواقف رئيسية هي:

الموقف الأول:

ويرى أنصار هذا الموقف إنه ينبغي أن تكون سلطة مجلس الإدارة استشارية على أن تكون السلطة الممنوحة للمدير هي سلطة تنفيذية ومن ثم تنحصر وظيفة مجلس الإدارة في الآتي:

1- مناقشة المسائل التي يحولها المدير العام أو الوزير.

2- إبداء الرأي في المسائل التي هي من صلاحيات المدير العام.

3- تقديم النصح والمشورة.

الموقف الثاني:

ويرى أنصار هذا الموقف أن تكون مهمة هذا المجلس مهمة إدارية بحتة أو وظيفية. أما المسائل السياسية فيقوم بها الوزير المختص أو جهة السلطة المركزية التي يرتبط بها هذا المجلس ويبررون آرائهم بما يلي:

1- أن الأخذ بأسلوب المجلس الوظيفي يؤكد أسلوب القيادة الجماعية على المستوى الإداري وهذا أمر مرغوب فيه.

2- أن المجلس الوظيفي يصبح ضرورة في الحالات التي تتبع فيها للمنظمة عدة مشروعات فرعية وربما تكون متنوعة حيث يصبح من الضروري التنسيق بين هذه المشروعات وضمان خط سير العمل فيها.

3- أن التطورات التكنولوجية المعاصرة فرضت العديد من التحديات أمام عملية صنع القرار ومن ثم أصبحت تلك العملية في غاية الاحتياج إلى مهارات جماعية أكثر منها فردية.

الموقف الثالث:

يرى أنصار هذا الموقف أن المجلس المطلوب هو المجلس السياسي الذي تتركز مهمته بالدرجة الأولى في وضع السياسات الداخلية للمنظمة التي يتولى إدارتها أما المسائل الإدارية والتنفيذية فيتولاها المدير العام والإدارات التنفيذية ورؤساء الأقسام.

3- **ما هي الكيفية التي يتم بها تشكيل الإدارة العليا في المنظمات العامة؟**

هناك أكثر من أسلوب يمكن إتباعه في هذا الصدد نذكر منها ما يلي:

1- أن الإدارة العليا في المنظمات العامة تتكون من مدير و مجلس إدارة على أن يكون كافة أعضائه من بين موظفي الدولة ويراعي في اختيارهم تمثيلهم للجهات الحكومية التي تربطها صلة وظيفية بالمشروع المعني.

2- يتم تشكيل الإدارة العليا من المدير العام ومجلس الإدارة مع مراعاة أن يتم تعيين أو اختيار بعض الأعضاء من بين موظفي الدولة أما الأعضاء الباقين فمن بين الموظفين في المشروع المعني.

3- أن تشكيل الإدارة العليا من مجلسين المجلس الأول هو مجلس الإدارة الذي يتم تشكيله من بين الأعضاء الممثلين لجهات الحكومة المركزية ومصالحها و هو بذلك يأخذ طابع المجلس السياسي أما المجلس الثاني فهو مجلس تنفيذي يتشكل من بين كبار مديري المشروع وتكون مهمته الأساسية وضع الخطط التنفيذية وتنسيق العمل بين الإدارات المختلفة.

4- أن تتشكل الإدارة العليا من مجلس واحد يتم اختيار أعضائه من بين موظفي المشروع على أن يعاون هذا المجلس هيئة استشارية عامة يتم تشكيلها من بين موظفي الدولة الذين تربطهم صلة بنشاطات المشروع.

5- أن تتشكل الإدارة العليا من مجلسين ومدير عام المجلس الأول هـو مجلـس العـاملين ويـتم اختيـار أعضاءه من قبل العاملين بالمشروع والمجلس الثاني تنفيذي ويتم اختيـار وتعيـين أعضـاؤه مـن قبـل مجلس العاملين ذلك بالإضافة إلى وجود مدير عام له بعض الصلاحيات المتعلقة بحقه فمنع تطبيق أي قرار يصدره مجلس العاملين أو المجلس الإداري بشرط أن يكون مخالفاً للقوانين.

6- تتكون الإدارة العليا من مجلس واحد تشترك في عضويته ثلاثة أطراف رئيسية هي[1]:

- الحكومة وذلك عن طريق وجود ممثلين لإدارتها ذات الصلة بنشاط المشروع المعني.
- العاملون حيث تتولى نقابتهم تعيين العدد المحدد في عضـوية هـذا المجلـس مـع مراعـاة تمثيـل مختلف فئات العمل.
- العملاء وهم عادة أعضاء المجالس المحلية وغيرها من منظمات المستهلكين مـع مراعـاة التنـوع قدر الإمكان.

وظائف القيادة العليا في الإدارات المركزية والوحدات التابعة لها:

لا تختلف وظائف القيادة العليا في مجال الإدارة العامة عنها في مجال إدارة الأعمال غير أن التركيز الأكـبر هنا يكون على محورين أساسيين هما التنسيق واتخاذ القرارات وسـوف نتنـاولهما بشـئ مـن التفصـيل عـلى النحـو التالي:

أولاً: التنسيق:

نحن نقصد بالتنسيق هنا "التدريب المنظم لجهود الجماعة للوصل إلى وحدة العمـل مـن أجـل تحقيـق هدف محدد هو التوفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيـق غـرض مشـترك وبـث الانسـجام بـين أفرادهـا بحيث يبذل كل منهم قصارى جهده في تحقيق الغاية المشتركة" مع ملاحظة أنـه مـن البدايـة تجـدر الإشـارة إلى أن التنسيق والتوجيه تعبيران بمثابة جوهر وظيفـة المـدير وتمـثلان الجانـب المنظـور مـن العمليـة الإداريـة – الجانـب التنفيذي من الوظيفة الإدارية – كـما يمـثلان جنـاحي عمليـة القيـادة.. ولقـد أورد كتـاب الإدارة مفـاهيم متعـددة لوظيفة التنسيق نذكر منها منا يلي:

- التنسيق هو "إيجاد نوع مـن التوافـق بـين الجهـود الفرديـة أو جهـود الجماعـات المختلفـة في التنظـيم ومنـع التعارض بينها"[2].
- التنسيق هو "تلك المجهودات التي يتم بمقتضاها تحقيق التوحيد والانساق بين ما تمارسه المنظمة مـن أنشـطة وأعمال وصولاً لإنجاز الأهداف"[3].
- التنسيق هو "الترتيب المنظم لجهود العاملين في المنظمة الإدارية لضمان توافق الأداء في العمـل الإداري بصـورة جماعية مترابطة ومتناغمة تحقيقاً للأهداف المبتغاة من هذا العمل"[4].
- كما قد يعرف التنسيق على أنه "العملية التي تحقق التكامل والتناغم بين جهود الأفراد والجماعـات والعـاملين في المنظمة بهدف تحقيق فاعليتها أي تحقيق أهدافها"[5].

---

(1) د. أحمد رشيد، إدارة المؤسسات العامة، الطبعة الأولى، دار المصارف القاهرة، 1967، ص 397-399.
(2) د. متولي السيد متولي، أصول الإدارة، مدخل وظيفي بدون ناشر 1992، ص 345.
(3) د. عبد المجيد السيد وآخرون، الإدارة والتنظيم، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1989، ص168.
(4) د. عبد الغني البسيوني، أصول الإدارة العامة، القاهرة بدون ناشر، 1982، ص362.
(5) Richard Hodgetts & Donald F. Kuratko. “Management. (Orlando. Florida, Harcourt Brace Joveanvich, Inc., 1989). P. 188.

يتضح من التعريف أعلاه أن وظيفة التنسيق وظيفة ضرورية بل حتمية. عندما يكون هناك نوع من الاعتماد لجهود الأفراد أو الجماعات أو الوحدات الإدارية في منظمة ما على جهود الأفراد أو الجماعات أو الوحدات الإدارية في منظمة ما على جهود الأفراد أو الجماعات أو الوحدات الإدارية الأخرى فيها. هذا ويحدد جيمس توميسون ثلاثة أنواع لهذا الاعتماد:

1- الاعتماد التراكمي:

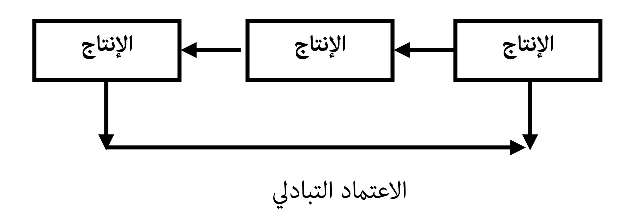
ويعتبر هذا النوع من الاعتماد من أبسط أنواع الاعتماد وأقلها حاجة إلى التنسيق، وذلك أن تجميع جهود الوحدات الإدارية والعاملين فيها يؤدي بدرجة تلقائية إلى تحقق الأهداف المشتركة للمنظمة شريطة مراعاة تقيم المهام والاختصاصات بطريقة موضوعية. وللتمثيل على هذا النوع من الاعتماد نقول إن الآثار التراكمية لجهود إدارات الإنتاج والتسويق والتمويل وإدارة شئون العاملين تؤدي إلى تحقيق مستوى معين من الأرباح الصافية السنوية إذ قامت كل إدارة منها بتنفيذ المهام والأهداف المنوطة بها. تؤدي إلى تحقيق مستوى معين من الأرباح الصافية السنوية.

2- الاعتماد التتابعي

ويظهر هذا النوع من الاعتماد بشكل جلي في الصناعات التحويلية ذات المراحل المختلفة والتي تتم بتتابع منطقي محدد بحيث لا يجوز أن تسبق أية مرحلة لاحقة المرحلة التي تسبقها في الترتيب. وتمثل مخرجات كل مرحلة مدخلات للمرحلة التالية لها، ويعني ذلك أن حدوث أي تأخير أو اختناقات في نشاطات أي مرحلة تؤثر على كافة المراحل اللاحقة لها والسابقة لها كذلك، كما هو الحال في تنظيم خطوط الإنتاج.

3- الاعتماد التبادلي:

ويتحقق هذا النوع من الاعتماد إذا كانت نشاطات الوحدات التنظيمية تتدفق في الاتجاهين الأمامي والخلفي، كما هو الحال في العلاقة بين إدارة الإنتاج وإدارة المبيعات، وكما هو مبين في الشكل أدناه.



الاعتماد التبادلي

ومن جانب آخر فقد أشار **Ordway Tead** إلى التنسيق هو "الجهد والعمل لضمان تفاعل سلس من القوى والوظائف الخاصة بالأجزاء المختلفة للمنظمة من أجل تحقيق غرضها بأقصى قدر من التعاون وأدنى قدر من الاحتكاك والنزاع". وينظر هايمان وسكوت إلى التنسيق على أنه "نشاط واع لتجميع جهود العمل المقسمة والمتخصصة، وتحقق التزامن فيما بينها، بحيث تعمل جميعاً بانسجام من أجل تحقيق أهداف المنظمة". وبالنسبة لفايول، فالتنسيق هو "ربط جميع أنشطة المنظمة معاً لتسهيل عملها ونجاحها". في حين اعتبر **L. A. Allen** التنسيق "وظيفة إدارية جنباً إلى جنب مع التخطيط والتنظيم والتوظيف والرقابة".

هذا ومن خلال استعراضنا لمختلف وجهات النظر السابقة يمكن القول أن:

1- وظيفة التنسيق ليست غاية في حد ذاتها ولكنها وسيلة لتحقيق التناغم والانسجام بين جهود الأفراد والجماعات والوحدات الإدارية لغايات تحقيق الأهداف بكفاية وفاعلية.

2- أن جميع وجهات النظر السابقة تدور حول التكامل والأداء الجماعي للعمل الإداري بغية تحقيق الأهداف المشتركة وضمان وحدة العمل والتصرف من خلال تنظيم وترتيب الجهود البشرية في اتجاه واحد محدد وتتفق عليه.

3- أن هناك أهمية وضرورة للتنسيق لنجاح أي منظمة، إلى حد أن أحد الكتاب اعتبر كلمة التنسيق أقرب كلمة مرادفة في المعنى لكلمة "الإدارة" ويرى أن العمل الرئيسي للمدير هو توفيق وتسوية الاختلافات في المنهج والتوقيت والجهود والمصالح، وتحقيق التناغم والانسجام بين أهداف الجماعة والأفراد، وفي سياق آخر، يعتبران أن التنسيق هو جوهر الإدارة، لأن تحقيق انسجام جهود الفرد في سبيل إنجاز أهداف الجماعة هو هدف وغرض الإدارة.. وأن كل وظيفة إدارية (سواء كانت التخطيط أم التنظيم أم التوظيف أم الرقابة) هي نشاط / ممارسة التنسيق[1].

4- أن التنسيق يعتبر من مسئوليات الإدارة التنفيذية وإحدى وظائف القيادة في المشروع فالأفراد في العمل لا يمكنهم القيام بعملية التنسيق بأنفسهم بل لابد من وجود شخص آخر وهو المدير لتحمل المسئولية.

5- أن التنسيق يهدف إلى تحقيق وحدة في الجهود ولكي نتحقق هذه الوحدة على الوجه الأكل يجب العمل على تحديد مقدار الجهود المطلوب بذلها كماً ونوعاً مع توضيح الأوقات الملائمة لكي يلتزم بها الأفراد في تنفيذ أعمالهم.

ويهدف التنسيق بصفة عامة إلى:

1- منع التعارض في الاختصاصات.

2- منع الازدواجية في الأنشطة الإدارية.

3- منع المنافسة على الموارد المادية والبشرية المحدودة التي تمتلكها الدولة.

التنسيق وبعض المصطلحات المرادفة:

1- التنسيق والتعاون:

وهنا يلاحظ أن التنسيق أوسع معنى وأكثر شمولاً فهو يتضمن فكرة التعاون وعلى هذا فالتعاون بما يعنيه من رغبة الأفراد في مساعدة بعضهم طواعية لا قسراً لا يحل محل التنسيق والتعاون بطبيعته عمل اختياري من جانب أفراد المنظمة بينما التنسيق لا يمكن أن يكون كذلك فهو عمل من الأعمال التي يقوم بها المدير التنفيذي كواجب من واجباته يتحمل مسئوليته أي أنه عمل إجباري لا اختياري ويعتبر التنسيق أداة هامة من أدوات تحيق التوازن بين مجهودات العاملين في المنظمة مع توجيهها في الطريق الذي تتناسق معه نتيجة العمل الكلية وأخيراً يمكن القول بأن التعاون نمط هام من عناصر التنسيق ولكنه ليس بديلاً عنه[2].

---

(1) د. حسن حريم، تصميم المنظمة، مكتبة الحامد، عمان، 2000، ص217.

(2) د. محمد ماهر عليش، أصول التنظيم والإدارة، مكتبة عين شمس، القاهرة، ص424.

2- التنسيق:

التنسيق – كما سبق أو أوضحنا – هو عملية إيجاد نوع من التوافق بين الجهود الفردية في التنظيم ومنع التعارض بينها بينما يعني التوجيه التأثير في سلوك الآخرين بما يؤدي إلى تحقيق النتائج المرغوبة.

هذا ويعتمد التنسيق والتوجيه على قدرة المدير على التأثير في سلوك بما يؤدي إلى تضافر الجهود وصولاً للأهداف العامة.

3- التنسيق والتكامل:

من البداية توضح أن فقه وأدبيات التنظيم والإدارية قد أظهرت تطابقاً بين مصطلحي التنسيق والتكامل حيث يمكن استخدامها بالتوازي فالتكامل يستهدف وجدة المشروع ككل وهذا يتطلب أن تحقق الإدارة لكل جزئية من جزئيات المشروع الإمكانيات التي تساعده على تحقيق أهداف الخطة الفرعية الموضعة لها في إطار الخطة الكلية. الأمر الذي ينبغي معه.. على الإدارة أن تنسق باستمرار بين مجموع هذه الخطط الفرعية.. أي بين أوجه النشاط المختلف بحيث لا يختلف أي نشاط من النشاطات عن المعدل المستهدف والذي ينبغي إنجازه(1).

أ- مبادئ التنسيق(2):

فيما يلي نوضح بعض المبادئ التي ينبغي توافرها لتحقيق التنسيق الجيد في المشروعات.

1- مبدأ الاتصال المباشر:

يمكن تحقيق التناسق من خلال الاتصالات الأفقية التي تتم بين الأفراد أثناء العمل اليومي، إذ أن طبيعة الأعمال تستدعي التقاء هؤلاء الأفراد وتبادل الأحاديث، ومن خلال هذه الأحاديث تلتقي الأفكار أو تتباعد، الأمر الذي ينبغي معه على الإدارة أن تستفيد من هذه الحقيقة لكي تخلق جواً يساعد على تحقيق الفهم المتبادل بين الأفراد. من أجل صالحهم الخاص وصالح المشروع. فمثلاً المنافسة التقليدية التي تجعل الطابع الذي يسود العلاقات بين موظفي إدارة المبيعات وإدارة الإنتاج، يغلب عليها النقد المتبادل، لدليل واضح على سوء التنسيق بين هاتين الإدارتين.. وينبغي أن يكون واضحاً أن وجود مثل هذه الحالة، إنما يؤدي إلى نوع من الإرباك، والارتباك، لا يصلح معه إطلاقاً إصدار تعليمات واجبة الطاعة على مستوى الإدارتين.. فمما لا شك فيه أنه يكاد يكون هناك إجماع بين علماء التنظيم والإدارة، أن الأوامر والتعليمات لا تحقق تناسقاً، إنما الاتصال المباشر بين إدارتين على مستوى واحد، في إطار من التعاون يسهم كثيراً في تحقيق هذا التناسق.

2- التناسق يجب أن يكون في المراحل المبكرة من وضع الخطط والسياسات:

من الواضح جداً، أنه ينبغي على الإدارة أن تهتم منذ اللحظات الأولى بالتنسيق عند وضع الخطط والسياسات، فمثلاً قد تضع الإدارة خططاً قصيرة الأمد، دون أن تهتم بعلاقاتها مع الخطط طويلة الأمد. ومما لا شك فيه أن حدوث مثل هذا يعتبر خطأً كبير حيث ينبغي أن تكون لبنة في صرح البنيان الذي تستهدفه الخطة طويلة الأمد، ولعلنا لا نغالي إذا قلنا أنه في كثير من الأحيان تضيع فوائد التخطيط نتيجة لاتخاذ قرارات عاجلة دون أن تتناسق مع الأهداف بعيدة المدى.

---

(1) د. كمال حمدي أبو الخير، أصول الإدارة العلمية، مكتبة عين شمس القاهرة، 1969.

(2) د. إبراهيم الغمري، الإدارة، دار الجامعات العربية، دمق، ص 365 وما بعدها.

3- ارتباط وتفاعل جميع العوامل في الموقف:

ينبغي أن يكون واضحاً أن جميع العوامل التي توجد في موقف معين ترتبط ببعضها.. وتتفاعل مع بعضها.. فمثلاً إذا و جد شخصان (أ)، (ب) يعملان سوياً في مكان ما، فكل منهما يؤثر في الآخر، ويتأثر به.. وكليهما يتأثران بمجموع العاملين في هذا المكان.

والأشخاص الذين يعلمون في بحوث التسويق يتأثرون بالآخرين الذين يعملون في إدارة المبيعات، أو اتجاهات العاملين في إدارة الإنتاج أو الإدارة المالية.. ينبغي أذن على كل إدارة أن تحصن نفسها عن طريق خلق جو من التعاون والارتباط مع الآخرين، هذا الارتباط الذي تحكمه طبيعة العلاقات في المشروع.. ومما لا شك فيه أن الإدارة التي تعتقد أنها في إمكانها أن تحصر نفسها في دائرة نشاطها الخاص، إدارة خاطئة واهمة، بل سرعان ما تجد نفسها وقد تعرضت لانتقادات بقية الإدارات.

يتبين لنا مما سبق أن المبادئ السابق ذكرها، تؤكد على إمكان تحقيق التنسيق عن طريق العلاقات الأفقية.. أي العلاقات التي بين أشخاص أو إدارات على مستوى احد.. إذا تعاونوا.. وإذا تشاوروا.. وإذا عملوا على أن يفهم بعضهم بعضا.. وينبغي أن يكون واضحاً لهؤلاء جميعاً أن أصدار الأمر إليهم من السلطات الأعلى بأن (ينسقوا) إنما هو أمر غير واقعي ولن يحقق شيئاً وعديم القوة!

4- أن أو الأساليب التي ينبغي على المدير تنفيذها هي: القواعد، الأهداف، والهرمية. وهي تعد أبسطها، كما أنها تيسر عملية التنسيق بصفة رئيسية، ويتحول المديرون بشكل نمطي إلى طرق أخرى عندما لا تصبح هذه الأساليب فعالة في المدى الطويل لتحقق التنسيق[1].

5- كلما زاد حجم التداخل بين الأقسام، ازدادت صعوبة عمل التنسيق بينهما، وازداد التعقيد بالنسبة لآلية أو ميكانيكية التنسيق، وكقاعدة، فإن التقسيم الظيفي يؤدي إلى درجة عالية من التداخل. بينما يؤدي التنظيم على أساس الأقسام إلى درجة أقل من التداخل. إن الطريقة الوحيدة لتقليل الدور التنسيقي للمدير تكون بجعل كل مرءوس مسؤولاً عن قسم إنتاجي. بينما تزداد مسئولية المدير التنسيقية حين يضع كل مرؤوس مسئولاً عن قسم إنتاجي. بينما تزداد مسئولية المدير التنسيقية حين يضع كل مرءوس مسئولاً عن وظائف مستقلة مثل الإنتاج والمبيعات والتمويل.

6- كلما زاد التنوع في أهداف وقيم وميول الأقسام المطلوب تنسيقها، زادت صعوبة وظيفة التنسيق بين الأقسام.. مثلاًن هناك أقسام مثل الهندسة والإنتاج تميل إلى أن يكون موظفوها من ذوي الخلفية والقيم مثل التأكيد على الكفاءة والخبرة، وأن تكون هذه الخلفيات والقيم متشابهة. وهكذا، فإن الاختلافات تكون قليلة أو نادرة الوقوع وتحقيق التنسيق ليس صعباً جداً. وفي الجانب الآخر، فإن الخلفيات وقيم الموظفين في بعض الأقسام (مثل الإنتاج والبحوث الأساسية) تكون مختلفة تماماً. فقد يكون لدى رجال البحوث توجه طويل الأجل. هنا، من الممكن حدوث مشاكل وعدم اتفاق. وتحدث إعاقة بالنسبة للعملية التنسيقية، وتصبح هناك صعوبة فيها. ولذا فإن الأمر يتطلب تشكيل لجان خاصة، وتعزيز الاتصال وتحقيق التكامل.

7- طالما أن المشكلات غير المتوقعة تميل إلى التزايد، فإنه يتعين على المدير الاعتماد على القواعد والأهداف في التنسيق، وأن يزيد اعتماده على اجتماعات اللجان المجدولة وغير المجدولة، وكذا على تحقيق الاتصال والتكامل. ولهذا فإن المنظمات الميكانيكية تعتمد أكثر على القواعد والأهداف

(1) د. بشير العلاق، أسس الإدارة الحديثة، دار البازوي العلمية، عمان، 1999، ص316.

والتدرج الهرمي، من أجل تحقيق التنسيق. أما المنظمات العضوية فهي تعتمد بشكل أكبر على اللجان، والاتصال، والتكامل.

8- أن يكون هناك تناسباً تصاعدياً بين ضرورة التنسيق وحجمه وضخامة نطاق الإدارة.

9- ازدياد الحاجة إلى التنسيق مع اتساع مبدأ تقسيم العمل في التنظيم.

10- هناك ارتباط عفوي بين التنسيق وهيكل التنظيم.

11- يعتمد التنسيق على السلطة التي يمنحها التنظيم للإداريين حسب مراكزهم المختلفة كما يعتمد على كفاءة المرءوسين.

12- كلما ازداد وعي وفهم أفرادا لتنظيم كلما سهل تحقيق التنسيق.

13- كلما زادت حيوية طرق الاتصال كلما نجح التنسيق في هدفه.

14- كلما زادت روح التعاون بين أفراد ا لتنظيم كلما أدى ذلك إلى سهولة التنسيق.

15- يجب أن يبدأ التنسيق مبكراً عند إعداد الخطة.

16- استمرارية التنسيق مع المراقبة والمتابعة المستمرة.

17- امتداد نشاطه ليشمل وسائل تحقيق أهداف الخطة.

18- نجاح التنسيق يتوقف على كفاءة القيادة وسلامة ومتأنة البناء التنظيمي للجهاز الإداري.

السلطة المسئولة عن التنسيق ووسائل تحقيقه[1]:

إذا أمعنا النظر سنجد أن مسئولية التنسيق تقع على عاتق كبار الإداريين ولا يقتصر الأمر على القائد الإداري الذي يعمل في قمة التنظيم ولكن سنجد أن أي إداري مسئول وفي أي مستوى تنظيمي مسئول عن تحقيق التنسيق للأعمال والنشاط الذي يقع من صميم اختصاصه ويظهر بجانب مسئولية التنسيق مبدأ آخر يطلق عليه وحدة القيادة أو وحدة الرئاسة حيث أن تعدد القيادات سوف يؤدي إلى حالة من التخبط في اتخاذ القرارات وإلى التعارض فيما بينها وقد يكون التنسيق في حدود وحدة إدارية واحدة أو وحدتين. ولهذا سوف نشير للسلطة المختصة بالتنسيق على مستوى الجهاز الإداري للدولة ككل، ثم نشير بعد ذلك إلى التنسيق بالنسبة للمنظمات الإدارية داخلياً وخارجياً.

التنسيق في الجهاز الإداري للدولة[2]:

تختلف السلطة المختصة بالقيام بعملية التنسيق بالنسبة للجهاز الإداري للدولة باختلاف النظم السياسية للدول، إذا تختلف هذه السلطة في النظام البرلماني، حيث تكون سلطة التنسيق لرئيس مجلس الوزراء، يعاونه عدد من المكاتب أو اللجان المنبثقة عنه في النظام الرئيسي، حيث تكون سلطة التنسيق من اختصاص رئيس الدولة بمعاونة بعض الهيئات واللجان. فرئيس الدولة يمثل محور السلطة، ويحتل مكانة مجلس الوزراء في النظام البرلماني.

التنسيق على مستوى المنظمات العامة:

لكي تنجح المنظمة في تحقيق أهدافها لابد للقيادة الإدارية أن تمتلك قدرة وكفاءة عالية للتنسيق بين أقسام المنظمة وفروعها، أو بين المنظمة وسائر المنظمات التي ترتبط بها ولا يشترط قطعاً أن تقتصر مهمة التنسيق على القادة الإداريين دون غيرهم، فقد تتولى المهمة التنسيقية ثلاثة مجاميع يمكن ترتيبها على النحو التالي:

---

(1) د. عبد العزيز صالح بن جبيتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص 160 وما بعدها

(2) د. حسن وآخرون، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1978، ص 407 وما بعدها.

1- القيادات الإدارية.
2- المجالس.
3- اللجان.

وسوف نتناول تلك النقاط بشئ من التفصيل على النحو التالي:

*** التنسيق عن طريق القيادات الإدارية:**

حيث يعمل كل قائد في تنظيمه ونطاق إدارته على تحقيق التجانس بين من يعملون معه، والتوفيق بين نشاطاتهم لكي تتحقق الأهداف المرسومة حتى القيادة العليا والتي تتمثل بالوزير بالنسبة إلى وزارته أو رئيس مجلس الإدارة[1] بالنسبة للمؤسسات العامة، فإنه يقع عليهم مهمة التنسيق بين الأقسام الرئيسية في الوزارة أو المؤسسة ويكون كل واحد منهم مسئول، مسئولية قيادية، على تحقيق الانسجام والترابط بين رؤساء الأقسام، وتنمية "روح الفريق" الواحد بينهم ولا يضير القائد الاستعانة بأهل الخبرة والتجربة والرأي السديد فيما يعترضه من مشاكل خلال عمله التنسيقي وعلى القيادة العليا أن تشرك أعضاء التنظيم في رسم سياساته، وأهدافه وإقناعهم بروح التساند والترابط لتحقيق أهداف التنظيم.

وهنا يأتي دور القيادات الوسطى "رؤساء الأقسام ومديري الإدارات الرئيسية والمصالح والفروع" كقناة تنسيق بين القيادات العليا، والقيادات في المسويات الدنيا. هذه القيادات لها الدور الفعال في انسياب العمل ووضع الأهداف موضع التطبيق الفعلي والعملي.

*** التنسيق عن طريق المجالس:**

ونقصد بذلك المجالس التي يتم تشكيلها بين القادة الإداريين في منظمة معينة، أو بين القادة في منظمات متعددة، بهدف تبادل وجهات النظر والعمل على تحقيق الأهداف المشتركة وهناك نوعان من اللجان:

الأولى: **لجنة المديرين** وتعمل بصفة مستمرة داخل التنظيم وتتكون هذه اللجنة من كبار الإداريين في التنظيم ولجنة المديرين لها أهمية:

1- في تطبيق أساليب الإشراف لتوحيد التوجيه.
2- التنسيق بين البرامج طويلة الأمد والقصيرة.
3- تحقيق المرونة في معالجة الظروف المستجدة.
4- توحيد الخبرات الواسعة للمديرين باتجاه هدف تحقيق حسن مسار التنظيم.

الثانية: **اللجان المتخصصة**، وهي التي تبحث في المجالات المتخصصة مثل لجنة الميزانية

أهداف وأهمية التنسيق:

يتفق علماء الإدارة على أن التنسيق الجيد الفعال من شأنه تحقيق الغايات المرجوة من التنظيم الإداري بفعالية تامة وعلى أكمل وجه وفي أقصر وقت ممكن وبأقل جهد ونفقة، علاوة على الارتقاء بمعنويات العاملين في المنظمات الإدارية، وتحقيق الرضا الوظيفي بينهم وضمان ولائهم للمنظمة ولأهدافها.

---

(1) د. حسن البيك وآخرون، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1978، ص 407 وما بعدها.

وإلى جانب هذا الهدف الرئيس يحقق التنسيق كذلك المزايا التالية:

1- التكامل في أداء الأعمال الإدارية وعدم تكرارها وتلافي التعارض بينهما.

2- تجنب الازدواج والتداخل في الأنشطة والاختصاصات الإدارية، وتحقيق الكفاية الإدارية في أداء المهام.

3- منع التنافس بين الوحدات الإدارية، وضمان التعاون بينها والترابط بين أعمالها.

4- إزالة التفاوت في المعاملة بين العاملين في المنظمات الإدارية.

ثانياً أهمية التنسيق:

تظهر أهمية التنسيق كما يلي:

1- الحاجة إلى تضافر الجهود على مستوى المنظمة وعند جميع المستويات.

2- الحاجة إلى توجيه الجهود لتحقيق الأهداف العامة.

3- الحاجة إلى تعظيم العائد من الموارد المتاحة مما يؤدي إلى تحقيق الأهداف بأعلى مستوى كفاءة.

4- الحاجة إلى توفير الوقت والجهد وعدم تكرار الأنشطة والعمليات دون فائدة.

5- الطبيعة المميزة للعنصر البشري تعني وجود فروق بين الأفراد، يجب توجيهها لتحقيق الأهداف العامة.

6- احتمال اختلاف وجهة نظر العاملين عن الإدارة أو الخطة يتطلب إيجاد فهم مشترك وأساليب موحدة، تضمن تكامل جهود التنفيذ.

7- من العاملين من اعتاد أن يعمل طبقاً لتوجيهات محددة.

8- الحاجة إلى تعاون مشترك وتفهم جيد للعلاقات بين الإدارة والعاملين، مع التسليم بصعوبة تحقيق أهداف أحد الطرفين على حساب أهداف الطرف الآخر.

ثالثاً: مزايا التنسيق:

يؤدي التنسيق الفعال إلى تحقيق النتائج التالية:

1- زيادة كفاية العمل في المنظمة بوجه عام إذان من أهداف التنسيق العمل على جمع شمل الجهود المتنوعة – بعد تحقيق التوازن بينها – في مجهود متناسق متكامل واحد.

2- رفع الروح المعنوية في العمل فالعمل المنسق دائماً ما يكون موضع تقدير الأفراد العاملين في المنظمة مما يدفعهم إلى حسن أدائه بروح طيبة تتحقق معها أفضل النتائج.

3- المحافظة على مستوى طيب من الأفراد الصالحين للعمل في المنظمة فحسن التنسيق من شأنه أن يوفر عوامل الرضا في العلم مما يطيل مدة استخدام هؤلاء الأفراد فيزيد تمسكهم بأعمالهم ويصبح التنسيق عنصراً مميزاً من عناصر خبرتهم وعاملاً نافعاً نم عوامل تدريبهم في هذه الأعمال واكتساب الخبرات في إنجازها.

4- التنسيق يؤدي إلى منع التشابك والتداخل في المنظمة مما يساعد على تحقيق الأهداف بكفاية كاملة.

5- يؤدي التنسيق إلى منع الازدواج في الوظائف الإدارية خاصة داخل المنظمات الضخمة مما يساهم في تحقيق الأهداف بأقل جهد وبأقصر وقت وبأقل نفقة.

6- هناك ارتباط جذري بين التنسيق كوظيفة وبين بناء التنظيم نفسه ليس على أساس أن التنسيق عنصر مؤثر في بناء لتنظيم وإنما لأنه لا يمكن فصله عن التنظيم بناءً ووظيفة.

صور ومستويات التنسيق:

أولاً: صور التنسيق:

تتنوع صور التنسيق فقد يكون داخلياً أو خارجياً وقد يتم رأسياً أو أفقياً وذلك على النحو التالي[1]:

1- التنسيق الداخلي: ويقصد به التنسيق بين الفروع والوحدات المختلفة التابعة لمنظمة إدارية معينة، ويهدف إلى إيجاد قدر من التوافق والانسجام بين أنشطة العاملين فيها.

2- التنسيق الخارجي: وهو التنسيق الذي يهدف إلى إيجاد التوافق والتكامل بين المنظمة الإدارية وغيرها من المنظمات الأخرى ذات الصلة بنشاط أو أهداف هذه المنظمة، سواء كانت في نفس مستواها الإداري أو في مستوى أ دنى أو أعلى منها، وذلك لتلافي الازدواجية والتنافس بينها.

3- التنسيق الرأسي: وهو يعني التنسيق الذي يتم بين مستويات إدارية مختلفة داخل المنظمة الإدارية، لتوفير الترابط بينها في أداء أعمالها وتحقيق أهدافها.

4- التنسيق الأفقي: وفيه يجري التنسيق بين المستويات الإدارية المتماثلة في المنظمة الإدارية، لتحقيق التجانس والتكامل بين أعمالها وأنشطتها.

ثانياً: مستويات التنسيق[2]:

يمكن القول بداية أن هناك مستويين متفاوتين من التنسيق، وهما:

1- التنسيق التطوعي:

في ظل التنسيق التطوعي، يعمل أفراد جماعة العمل على تحقيق التوحيد بين جهودهم ذاتياً وعن طواعية، حيث يقومون بتوجيه بعضهم البعض، وباتخاذ القرارات الجماعية اللازمة لتسيير الأعمال، وذلك من خلال إلمامهم بأدوارهم، ومعرفتهم بالأهداف التي تسعى إليها الوحدة التنظيمية التي ينتمون لعضويتها، وظروف وبيئة الأداء التي يعملون في ظلها.

2- التنسيق الجبري:

أما التنسيق الجبري، فإنه يفرض على الأفراد عن طريق تقنين سلوك أدائهم، سواء تم ذلك التنسيق بطريقة مسبقة من خلال إخضاع العمل لقواعد وأساليب وإجراءات محددة تمثل الضوابط التي ينبغي أن يتقيد ويسترشد بها الفرد في أدائه لعمله، أو تم هذا التنسيق أثناء ممارسة الأفراد الفعلية لأنشطة الأداء من خلال الإشراف والتوجيه المباشر لهذه الأنشطة، حيث يتدخل الرئيس بصفة مستمرة لإعطاء توجيهات مفصلة وملزمة ومتابعة دائمة لتفاصيل الأداء ومراحله.

---

(1) د. سامي جمال الدين، الإدارة والتنظيم الإداري، مؤسسة حورس الدولية، الإسكندرية، 2004، ص268.

(2) د. عبد المجيد السيد وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص 168.

ثالثاً: الشروط الموقفية التي تحكم التنسيق:

1- درجة الاحتواء الذاتي:

تؤثر درجة الاحتواء الذاتي للأعمال أو الوحدات التنظيمية على مدى الحاجة للتنسيق بينها، فكلما زاد استقلال ما تؤديه هذه الأعمال أو الوحدات وتضاءل اعتمادها على غيرها حين أدائها لمهامها، كلما انخفضت وتضاءلت حاجتها للتنسيق مع غيرها، أما حين تقل درجة الاكتفاء الذاتي للوحدة التنظيمية، فإن التنسيق يصبح ضرورة ملحة طالما لا يتاح لكل منها أن تمارس صلاحياتها وتتخذ قراراتها منفردة مما قد يتعارض مع غيرها من وحدات تنظيمية أخرى. وفي مثل هذه الحالة نجد أن المستويات التنظيمية العليا قد تتجه إلى تقييد تصرف هذه الوحدات وخاصة في الجوانب التي تمس علاقات أداء مشتركة بينها، وبذلك تحتجز المستويات العليا القرارات الخاصة بالتنسيق في ضوء رؤيتها الشاملة ومعلوماتها ذات الجوانب المتعددة والتي تمكنها من تحقيق هذا التنسيق بصورة أكثر لعالية.

2- تصميم العمل:

يمكن القول بصفة عامة أنه كلما زادت درجة تجزئة مهام الأداء إلى عدد كبير من الأنشطة كلما ارتفعت الحاجة إلى التنسيق فهذه التجزئة تقترن عادة بزيادة الاعتماد ا لمشترك بينها، ومن ثم يصبح التكامل ضرورة طبيعية مترتبة على ارتباط أدائها. أما حين يتم تجزئة مهام الأداء إلى عدد محدود من الأنشطة، فإن علاقات التوافق بينها تنخفض نسبياً وبالتالي تقل الحاجة إلى التنسيق بدرجة ملموسة.

معنى هذا أن تصميم الأعمال بحيث يحتوي كل واحد منها على عدد محدود من الأنشطة - التخصص الأفقي – يرتب زيادة هذه الأعمال أو الوظائف وبالتالي تتزايد الحاجة إلى التنسيق أما حيث يكون التخصص الأفقي أقل تطرفاً بفعل زيادة عدد الأنشطة التي يحتويها كل عمل من الأعمال، فإن الارتباط بينها يتناقص وبالتالي تتضاءل الحاجة إلى التكامل والتنسيق بشكل ملموس.

3- نمط علاقات الأداء بين الأعمال:

أن تجزئة المهام الكلية الواجبة الأداء إلى عدد من الأعمال وإعادة تجميعها بشكل أو آخر في وحدات تنظيمية يرتب بالضرورة خلق علاقات أداء غيرها ولقد سبق التمييز بين ثلاثة مستويات من هذه العلاقات هي التجميعية والتتابعية والتبادلية، إلا أن حاجة كل مستوى منها للتنسيق تتفاوت تفاوتاً كبيراً، ومن ثم تختلف الاستراتيجية التنظيمية الملاءمة لمواجهة كل منها.

ففي **العلاقات التجميعية** – وهي أقلها تعقيداً – لا توجد صلات تفاعلية بين الأعمال التي تشملها، حيث لا يتطلب السحب من العنصر المشترك أو الإضافة إليه تعاوناً أو تنسيقاً مباشراً، ويترتب على ذلك انخفاض في حجم القرارات الجماعية والاتصالات المشتركة بينها، ومن ثم تكون الحاجة إلى التنسيق في أدنى حدودها.

وجود مثل هذه العلاقات أذن لا يشكل مصدراً للمشكلات، وبالتالي يمكن تحقيق التنسيق بين هذه الأعمال عن طريق الإشراف والتوجيه المباشر من خلال رئيس يوجه ويراقب ويسال عن هذه الأعمال وخاصة عندما يكون حجم المنظمة صغيراً. أما حيث تكون المنظمة كبيرة الحجم فإن التنسيق يمكن تحقيقه بصفة مسبقة عن طريق البرمجة والتنميط بحيث يتم صياغة مجموعة من القواعد والضوابط تلتزم بها الأعمال عندما تشترك في السحب من العنصر المشترك أو الإضافة إليه.

أما في **العلاقات التتابعية**، فإن أسلوب توزيع مهام الأداء على مجموعة من الأعمال ترتبط فيما بينها بحيث يؤثر أي عمل منها تأثيراً مباشراً على الأعمال التي تليه على مسار الأداء يخلق الكثير من المشكلات كما يسبب العديد من الاختناقات، مما يترتب أهمية متزايدة للاتصالات والمشاركة في صنع القرارات، ومن ثم تبرز الحاجة ماسة للتنسيق.

على أن الأسلوب التنسيقي المناسب للعلاقات التتابعية يتفاوت تبعاً لدرجة استقرار ظروف وبيئة الأداء، فحين تتميز هذه البيئة بالتأكد والاستقرار نجد أن الحل يكمن في برمجة وتنميط عمليات وأنشطة الأداء بحيث يتم تحديد حلول للمشكلات المتوقعة، وتقنين لعلاقة الأعمال ببعضها بصفة مسبقة. أما عندما تكون ظروف وبيئة الأداء متقلبة وغير مستقرة فلا بديل عن ضم الأعمال التي تقع على مسار واحد لتدفق الأداء في وحدة تنظيمية واحدة.

وحين يسود نمط العلاقات متقلبة – وهي أكثرها تعقيداً – بين الوحدات التنظيمية، فإننا نلمح بوضوح غيبة في الاستقلال نظراً للتأثير والتأثر الذي تتسم به علاقاتها، والتوافق المتبادل والاعتماد المشترك السائد بينها.

ومثل هذه الطبيعة المميزة تقضي على إمكانية تحقيق تنسيق مسبق من خلال تقنين حلول تتخذ شكل قواعد وضوابط أو برمجة وتنميط أنشطة، نظراً لأن المشكلات التي تعترض التنفيذ فعل تشابك الأعمال لا يمكن التنبؤ بها سلفاً أو تقديرها مقدماً. وهنا لا مفر من بناء صلة تنظيمية تيسر أمكانية تبادل المعلومات والمشاركة قي صنع القرارات، طالما كان الأسلوب التنسيقي المناسب هو الملاءمة المباشرة على أن بناء مثل هذه الصلة يمكن تحقيقه من خلال ضم الأعمال التي ترتبط معاً بعلاقات تبادلية في وحدة تنظيمية واحدة، بحيث تخضع لأشراف ورقابة مشتركة من رئيس واحد، مع تيسير الاتصال بين القائمين عليها، وتمكينهم من التشاور والتنسيق المشترك واتخاذ القرارات بصفة جماعية، لتلك الحالة التي يمكن تسميتها بالدمج التنظيمي.

4- معيار التخصص التنظيمي:

أن تكون الوحدات التنظيمية – بما يتضمنه من خلق مجموعات عمل مختلفة – يرتب بطبيعته العديد من المشكلات التنسيقية بينها، طالما كان تجميع الأعمال في مركز أداء قائمة بذاتها ينتج تفاوتاً فيما يختص بالأهداف التي تسعى لتحقيقها، وفي درجة التقنين التنظيمي والتدابير البنائية، والعمليات الإدارية التي تستعين بها، وفي التوجه والمدى الزمني لقراراتها، وفي نمط التفاعل والتداخل بين أعضائها.

فالمشاهد أن إدارة الإنتاج – مثلاً – تهتم في المحل الأول بتحقيق الكفاءة الإنتاجية في الأمد القصير، مما يجعلها تستعين بأساليب وإجراءات النفسية فأفراد جماعة العمل، وعلى النقيض من ذلك نرى تفاوتاً في اتجاهات إدارات أخرى كالبحوث، حيث نجد اهتماماً بتطوير المنتجات ومحاولات للتجديد والابتكار مما يؤدي إلى التركيز على المدى الطويل وتناقص ملموس في درجة الاعتماد على القواعد والضوابط الرسمية ولا شك أن مثل هذه الاختلافات وغيرها – بين مختلف الوحدات التنظيمية يستتبع ارتفاعاً مستمراً وحجة متزايدة إلى التنسيق كنتيجة لانعزال وتحوصل كل وحدة منها عن غيرها.

على أن الحاجة إلى التنسيق، وأيضاً أسلوب تحقيقه، يتفاوتان تبعاً للمعيار المستخدم في تكوين الوحدات التنظيمية، فكلما كان هذا المعيار أقرب إلى أسس الوظائف أو المراحل الفنية أو نوبات العمل، كلما كانت الحاجة ماسة إلى توحد الجهود وتكامل الأنشطة بين الأقسام والإدارات، نتيجة لزيادة الاعتماد المشترك بين ما تقوم به هذه الوحدات من أعمال. ومن ناحية أخرى، فطالما كان الأخذ بهذه

المعايير يترتب أصلاً ارتفاعاً في رسمية البناء التنظيمي للوحدات وتزايد في درجة بيروقراطيتها فإن الأسلوب التنسيقي الملائم يصبح هو أيضاً بالتبعية أكثر رسمية، وأن شئنا الدقة قلنا البرمجة والتنميط.

أما إذا كان معيار التخصص التنظيمي أقرب إلى معايير النـواتج أو العمـلاء أو المنطقـة الجغرافيـة، فإننـا حينئذ نواجه ت زايد في استقلال الوحدات التنظيمية، نظراً لتفاوت ما تقوم به كل منها من أنشطة وأعمال، فعندما تتعدد النواتج، وتختلف أساليب الإنتاج وسبل البيع الخاصة بكل منتج منها، ويتفاوت متطلبات متلقيها من عملاء، وتتباين خصائص ومواقع ما تتوزع فيه من أسواق، نجد أن الفصل والتمييز بين ما تقوم به كل وحدة من ممارسات يصبح وضعها طبيعياً، كما أ، الحاجة إلى التنسيق بين مثل هذه الوحدات التنظيمية وبعضها تتضاءل إلى مدى كبير.

ولعل أولما يترتب على استقلال هذه الوحدات التنظيميـة أن تتضـاءل الحاجـة إلى التنسـيق بـين بعضـها البعض إلى مدى كبير. فنتيجة لأن معظم العلاقات الأفقية التي تميل إلى الأخذ بالنمط التتابعي أو التبادلي تتم داخل كل وحدة منها، نجد أن العلاقات التجميعية هي – غالباً – الشكل السائد بين الوحدات التنظيمية التي يتم تكوينها استخدام معايير النواتج أو العملاء أو المنطقة الجغرافية. ويترتب على ذلك أن يصبح الأسلوب التنسيقي الملائم هـو الإشراف أو التوجيه المباشر أو البرمجة والتنميط وأن كانت المفاضلة بينها تظل رهينة بمتغيرات شرطيـة أخـرى أكـثر قدرة على حسم هذه القضية كحجم المنظمة ذاتها، أو درجة استقرار ظروف وبيئة الأداء بها، وما إلى ذلك.

5- النظام الفني الإنتاجي:

يشير اصطلاح النظام الفني الإنتاجي في معناه العام إلى تلـك المجموعـة مـن الوسـائل، والأسـاليب التـي تستخدم في تحويل المدخلات وموارد الأداء إلى نواتج ومخرجات. وعلى هذا الأساس يمك التمييز بين مستويات ثلاثة للتكنولوجي الصناعي هي:

1- نظام الإنتاج بالطلبية.
2- نظام الإنتاج الكبير.
3- نظام العمليات المستمرة.

على أن نمط النظام الفني الإنتاجي السائد، لا يحدد فقط درجة الحاجة إلى التنسيق، بل هو أيضاً يسـهم بقدر غير قليل في اختيار البديل التنسيقي الملائم. ففي نظام الإنتاج بالطلبية، وهـو أقلهـا تعقيـداً، نجـد أن تصـنيع المنتجات يتم وفقاً لرغبات العملاء ومتطلباتهم – كما هو الحال في صناعة السفن والطائرات مثلاً- ومن ثم فالنواتج غير نمطية، كما أن إجراءات الإنتاج وأساليبه غير موحدة، وبالتالي تلعب مهارات وخبرات القوى العاملة دوراً كبيراً في العملية الإنتاجية. وفي ظل هذه الظروف نجد أن الاعتماد عـلى الملاءمـة المبـاشر كوسـيلة لتحقيـق تكامـل الأنشـطة وتوحد الجهود.

وحين يسود نظام الإنتاج الكبير – كما هو الحال في صناعة السيارات مثلاً – فإننا نجد أن المنتجات نمطية إلى درجة كبيرة، فضلاً عن أن إجراءات الإنتـاج وأسـاليبه موحـدة تماماً، بـل ومقـررة بصـفة مسـبقة وهنـا يتنـاقص الاعتماد على القوى العاملة ذات المهارات العالية، طالما كان النظام يعمل بطبيعته على ضبط وتقنين سلوك الأفـراد. بل وتعويض ما قد تفتقده جماعة العمل من قدرات وخبرات. وحين تسود مثـل هـذه المواقـف ترتفـع الحاجـة إلى التنسيق نتيجة لزيادة الاعتماد المشترك بين الأعمال وبعضها، وبالتالي يصبح البديل التنسيقي المناسـب هـو البرمجـة والتنميط.

أما في نظام العمليات المستمرة، وهو أكثرها تعقيداً مثل صناعة الكيماويات وتكرير البترول – فإننا نلمح قدراً كبيراً من الآلية، وارتفاعها في التحكم والتمييز الذاتي للأنشطة الإنتاجية.

وعلى الرغم مما نلمسه هنا من ثبات مواصفات المخرجات وتوحد إجراءات ا لإنتاج، إلا أن التنميط والتقنين والضبط في ظل هذا النظام لا ينسحب على الأفراد، كما هو الحال في ظل نظام الإنتاج الكبير، فهو موجه بصفة أساسية نحو الآلات دون جماعة العمل. ومن ثم تظل الحاجة ماسة وملحة إلى قوى عاملة على درجة كبيرة من المهارة، بحيث تستطيع تلبية احتياجات هذا المستوى العالي من الفن الإنتاجي، ويترتب على ذلك أن تعود الملائمة المباشرة لتحتل مركز الصدارة بين أساليب التنسيق المختلفة، طالما كانت البرمجة والتنميط أو الإشراف والتوجيه المباشر غير ذات نفع أو جدوى.

6- درجة تقلب/ أو تعقد البيئة التنظيمية:

على الرغم مما قد نلمسه من غيبة في الاتفاق بين المعنيين بدراسة المنظمات حول أبعاد البيئة التنظيمية، إلا أن هناك اتجاهاً غالباً بينهم على أن درجة التقلب ودرجة التعقد تمثلان أبرز هذه الأبعاد. فالتقلب يشير إلى عدم التأكد الذي يمكن أن تواجه المنظمة فيما يتعلق بالتنبؤ المستقبلي باحتياجاتها من موارد ومستلزمات الأداء، أو معدل دوران العمالة، أو تغيرات متطلبات العملاء، أو خصائص الأسواق، وما إليها. أما التعقد فيعبر عن تعدد مكونات البيئة وتنوع مطالبهم، مما يترتب عدم قدرة المنظمة على الإلمام الكامل بعلاقات السبب/ النتيجة حيث يظل التقدير التام لأثر ما يتخذ من قرارات على النواتج والمخرجات أمراً غير ممكناً.

غير أن التمييز بين هذين البعدين لا يمثل دعوى بانفعالهما، فعادة ما تواجه المنظمات بتوافيق مختلفة من درجات التقلب والتعقد، كما أن كل توفيقه منها تحمل خصائص متفاوتة بحيث تملئ أسلوباً تنسيقياً معيناً دون غيره. ويعرض الجدول التالي لذلك.

البيئة المنظمة	مستقرة	متقلبة
معقدة	برمجة وتنميط المهارات	الملائمة المباشرة
غير معقدة	برمجة وتنميط عمليات وأنشطة الأداء	الملائمة المباشرة

فحين تعمل المنظمة في ظل بيئة مستقرة/معقدة – مثلا المستشفيات والجامعات نجد أن بناءها يميل إلى النمط البيروقراطي المهني وأن كانت درجة توزيع السلطة التنفيذية تأخذ باللامركزية، وهنا يتحقق التنسيق من خلال برمجة وتنميط المهارات. حيث يتم إخضاع الأداء لإجراءات وضوابط متعلقة ومقررة سلفاً من خلال برامج التدريب الرسمية التي يجتازها الأفراد.

أما عندما تكون بيئة المنظمة **متقلبة/ غير معقدة** – مثل المنشآت الفردية كمتاجر التجزئة – نجد أن بناءها يأخذ بالنمط العضوي وأن ظلت درجة توزيع السلطة التنفيذية أقرب إلى المركزية. وفي ظل هذه الظروف يحتل الإشراف والتوجيه المباشر المركز الأول بين بدائل التنسيق المختلفة، حيث يظل

الرئيس متمتعاً وحده بصلاحيات التصرف وصنع القرار بالإضافة إلى قدرته على ممارسة الرقابة التفصيلية والمباشرة على أداء مرؤوسيه.

وحين تكون بيئة المنظمة **متقلبة/ معقدة** – مثل منظمات الفضاءات تجد أن الملائمة المباشرة تمثل البديل التنسيقي الأوحد طالما تعذر التقنين المسبق لما يؤديه من مهام وما يمارس من أنشطة. نظراً لأن الضبط، والتنميط من خلال قواعد أو إجراءات ثابتة يحد من قدرة مختلف الوحدات التنظيمية على التكيف مع ما قد يواجهها من ظروف متغيرة.

وعندما تكون بيئة المنظمة **مستقرة/ غير معقدة** – مثل المنظمات التي تأخذ بنظام الإنتاج الكبير أو خط التجميع كصناعة السيارات – نجد اعتماداً كبيراً على القواعد والإجراءات المحددة التي تمثل الضوابط التي ينبغي أن يتقيد ويسترشد بها أفرادا لقوى العاملة في أدائهم للعمل. وهنا تصبح الظروف مهيئة تماماً لتحقيق التنسيق من خلال برمجة وتنميط أنشطة الأداء، حيث يصبح في الإمكان تقنين علاقة الأعمال ببعضها، والتنبؤ بالمشكلات التي قد تعترض التنفيذ بصفة مسبقة.

أنماط التنسيق:

يمكن التمييز بين ثلاثة أنماط رئيسية لتحقيق التنسيق هي:

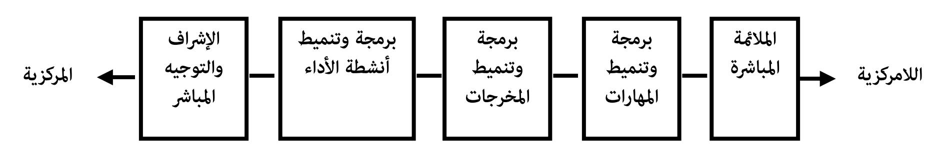
1- الملائمة المباشرة.

2- الإشراف والتوجيه.

3- البرمجة والتنميط.

بينما ينتمي النمط الأول إلى مستوى التنسيق التطوعي، فإن النمطين الثاني والثالث يندرجان في إطار التنسيق الجبري. على أن التمييز بين هذه البدائل التنسيقية لا يعني أنها مانعة من التبادل، أو متنافية شاملة، فعادة تستعين المنظمة بأكثر من بدل منها في ذات الوقت، وأن كان الإشراف والتوجيه المباشر وأيضاً الملاءمة المباشرة يمثلان حد أدنى لا غنى عنه، بصرف النظر عن درجة اعتماد المنظمة على البرمجة والتنميط بأشكالها المختلفة.

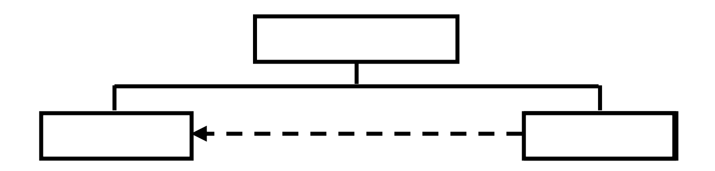
غير أن هذه المستويات التنسيقية تتفاوت فيما يتعلق بصلاحيات التصرف وصنع القرار المتاحة لأفراد جماعة العمل، فبينما تعتبر الملائمة المباشرة أوفر البدائل لا مركزية، نجد أن الإشراف والتوجيه المباشر أكثر مركزية، في حين تقع مختلف أساليب البرمجة والتنميط بين هذين القطبين. ويمكن تصوير هذا المفهوم في الشكل التالي...



هذا وسوف نتناول هذه الأنماط الثلاثة بشئ من التفصيل على النحو التالي:

أولاً: الملاءمة المباشرة (المتبادلة):

يتحقق التنسيق في إطار الملاءمة المباشرة في خلال عمليات الاتصال الأفقي بين الأفراد، وفي ظله تفوض حربية التصرف وصلاحيات صنع القرار لجماعة العمل، حيث يقومون بتوجيه بعضهم البعض، وباتخاذ القرارات الجماعية ما لزم الأمر واقتضت الظروف. ويوضح الشكل التالي ذلك:

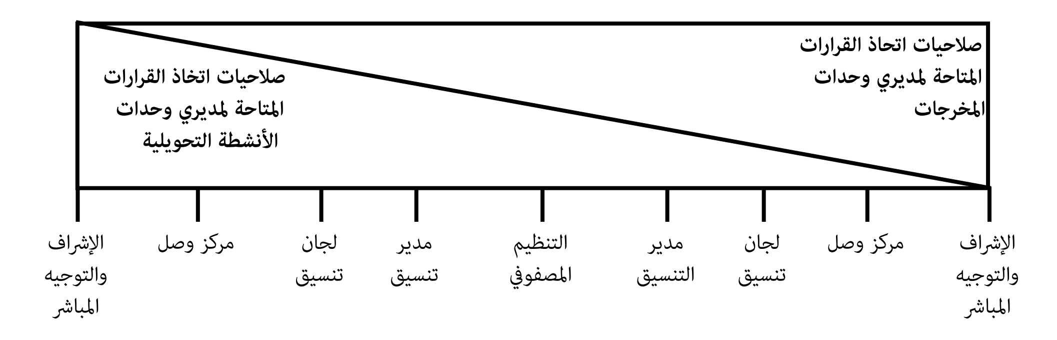


والمشاهدة أن هذا الأسلوب شائع الاستخدام في نمطين نقيضين من المنظمات، فالاعتماد عليه شبه كامل في المنظمة البسيطة ذات الحجم الصغير كمتجر التجزئة، كما أنه البديل الوحيد المتاح أمام المنظمة الكبيرة أو ذات الغرض المحدد والتي تتصف أنشطتها وعملياتها بالتعقد المتطرف وعدم الاستقرار الشديد كمنظمات الفضاء.

ويعتمد تحقيق التنسيق باستخدام الملاءمة المباشرة أساساً على قدرة الأفراد الشخصية ورغبتهم الذاتية في التوصل إلى أساليب وتدابير مختلفة يمكن بمقتضاها توحيد جهودهم وتكامل أنشطتهم وصولاً لتحقيق أهداف المنظمة. ويترتب على ذلك ضرورة تعريف كافة الأفراد بهذه الأهداف وسبل تحقيقها، وأيضاً إدراكهم ووعيهم لما يمارسونه من أدوار، بالإضافة إلى إلمامهم التام بجميع المعلومات حول ما تواجه المنظمة من مواقف وظروف على المستوى الداخلي والخارجي.

أساليب تحقيق الملاءمة المباشرة:

يشير فحص التراث النظري ونتائج البحوث التجريبية في ميدان نظرية التنظيم إلى وجود العديد من الوسائل التي يمكن بمقتضاها تحقيق الملاءمة المباشرة، والتي اصطلح على تسميتها بأساليب الوصول أو أدوات الربط التنظيمي. غير أن من أكثر هذه المحاولات أحكاماً هي تلك التي قدمها جالبريث، حيث أوضح إمكانية ترتيب هذه الأساليب غير متصل يشير إلى درجة تدخل كل أسلوب منها في اختصاصات وصلاحيات الوحدات التنظيمية التي يتم التنسيق بينها. ففي أحد طرفي هذا المتصل يوجد (مركز الوصل) والذي يمثل أقل هذه الأساليب سحباً لسلطات الوحدات وفي الطرف الآخر يوجد (التنظيم المصفوفي) باعتباره أكثر الأدوات تقليصاً لحريتها، بينما يتوسط هذين النقيضين جماعات التنسيق ومدير التنسيق. ويمكن توضيح ذلك في الشكل التالي...



والآن سوف نشير إلى بعض المصطلحات الواردة في الرسم...

1- مركز الوصل:

يعتبر هذا البديل مركز للمعلومات والبيانات التي تحتاجها الوحدات التنظيمية التي يتم التنسيق بين أعمالها، ويقع في مفترق طرق قنوات الاتصال بينها، وأن كان لا يتمتع بسلطة رسمية، فهو

يستمد صلاحياته من خلال ما يحوزه من معلومات متخصصة، فمندوب المشتريات المقيم بإدارة الإنتاج يعتبر مركزاً للوصول، حيث يقدم لها المعلومات والبيانات الضرورية حول مختلف ما تحتاجه من قطع غيار ومعدات. فالتبعية الوظيفية لهذا المندوب ترجع إلى إدارة المشتريات. ولكن مقره الدائم وتواجده المادي هو المصنع، تلك الحالة التي يمكن تسميتها بالتمثيل التنظيمي.

2- لجان التنسيق:

تتكون اللجنة التنسيقية من مجموعة من الأفراد الذين يمثلون وحدات تنظيمية مختلفة، يجتمعون معاً لحل ما يواجههم من مشكلات مشتركة. وقد تكون اللجنة مؤقتة تنشأ لمعالجة قضية بالذات أو لأداء مهمة معينة وتنتهي بإنجازها، مثل لجنة المشتريات أو لجنة تقييم الوظائف، وقد تكون دائمة حيث تجتمع بصفة دورية ومنتظمة حين تكون هناك حاجة للاتصال المكثف والمستمر كمجلس الإدارة أو لجنة متابعة وتقييم الأداء.

3- مدير التسويق:

يتم الاستعانة بمدير التنسيق – الذي يتمتع بسلطة رسمية – حيث تكون الحاجة لتوحد الجهود تفوق ما يمكن الحصول عليه من خلال مركز الوصل أو لجان التنسيق، وفي ظل هذا البديل يتم تفويض بعض الصلاحيات لفرد فيما يتعلق بتصرفات أو قرارات معينة تختص بعلاقة بعض الوحدات التنظيمية ببعضها، وأن كانت سلطة مدير التنسيق لا تمتد لتشمل الأفراد العاملين بكل وحدة منها، طالما كان ما يمارسه من صلاحيات تستمد من الخدمات التي يقدمها لهذه الوحدات وليس بحكم كونه رئيساً عليها، ويقدم جالبريث مثالأص على ذلك حين تناول ما يقوم به مدير الموازنة من مهام وأعمال.

حيث يجب الحصول على مصادقته فيما يتعلق بما تقوم به الوحدات التنظيمية من تصرفات مالية. وقد تكون صلاحيته قاصرة على إقرار هذه التصرفات وإجازتها، وقد تمتد لتتضمن فحص مستندات وتقييم معلومات بل والقيام بدراسات مسبقة للتأكد من سلامة التصرف المطلوب إجازته وإقراره.

4- التنظيم المصفوفي:

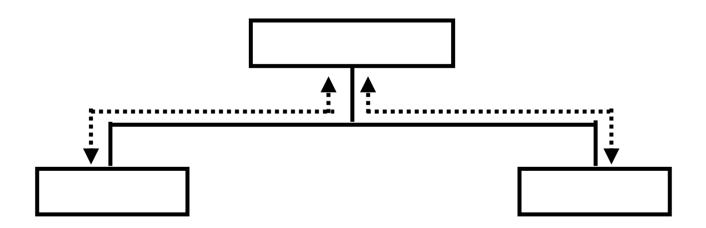
أن التسليم بإمكانية تصنيف أسس تجميع الأنشطة وتكوين الوحدات التنظيمية في إطار مجموعتين رئيسيتين ومتمايزتين هما معايير المخرجات ومعايير الأنشطة التحويلية لا يعني بالضرورة قدرة أحداها بمفردة على احتواء كافة علاقات الاعتماد المشترك التي يمكن أن تتواجد بالمنظمة، فعادة ما تكون هناك حاجة للاستعانة بأكثر من معيار منها، تلك الحالة التي قد تعرف بتسمية التنظيم المصفوفي، والذي في ظله يتم خلق كيانين تنظيميين متوازيين، وتتعدد فيه مصادر التوجيه.

وإذا ما أخذنا بهذا البديل التنسيقي، فإننا نكون بذلك قد حققنا جماعية السلطة، حيث يشترك كافة القائمين على الوحدات التنظيمية بالتساوي في مسئولية صنع القرارات، وأيضاً في تحمل الآثار الناتجة عنها بصرف النظر عن المعيار المستخدم في تكوين هذه الوحدات، التنظيم المصفوفي بهذا المعنى أذن يخلق نوعاً من التوازن في القوى بين مديري وحدات المخرجات وبين مديري وحدات الأنشطة التحويلية، طالما كان يقلص من صلاحيات كل وحدة منها لصالح الأخرى.

ثانياً: الإشراف والتوجيه المباشر:

يعد الإشراف والتوجيه المباشر واحداً من أبرز أشكال الضبط التنظيمي، حيث يمثل وسيلة تسعى المنظمة بمقتضاها إلى تدعيم توازنها وتحقيق تكامل أجزائها، طالما كانت ممارسته تضمن لها امتثال الأفراد. إلى جانب النظام الانتظام فيما تؤديه من أنشطة وما تقوم به من أعمال.

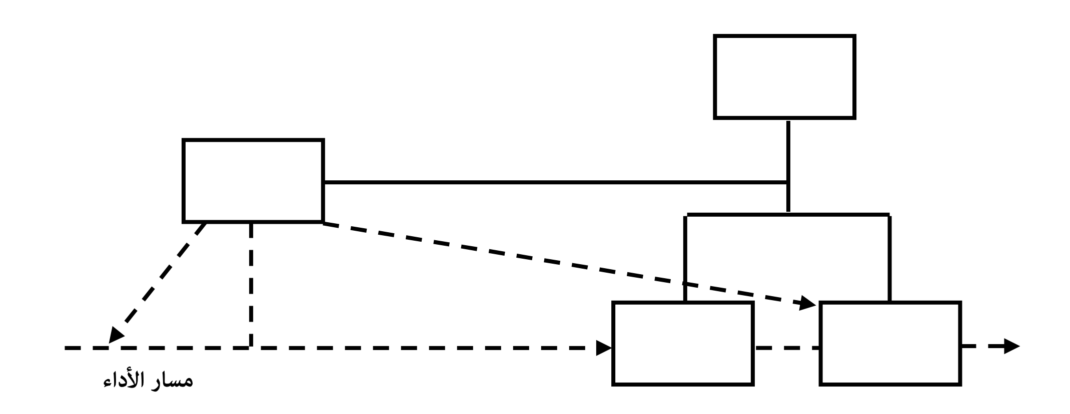
وعندما تستعين المنظمة بالإشراف والتوجيه المباشر كأسلوب تنسيقي فإنها تعمل على إخضاع العمل لسيطرة فرد واحد يشرف ويوجه ويتابع أداء الأفراد بصفة مستمرة، وذلك عن طريق ما يحوزه من سلطات وصلاحيات كما يتضح من الشكل التالي:



غير أن الاعتماد على الإشراف والتوجيه المباشر يتطلب دراسة لوظيفته وللسياق التنظيمي الذي يمارس فيه. فاستخدامه يقتصر على المنظمات التي تتمتع بقدر كبير من التخصص وتقسيم العمل، وحين تتوزع الأدوار على الأفراد بصورة دقيقة ومحددة تحديداً قاطعاً، وعلى الرغم من أن هذا النمط قد يستخدم عندما تكون قدرات المرؤوسين محدودة، إلا أنه في مقابل ذلك يتطلب ارتفاعاً في قدرات الرئيس، طالما وقع على عاتقة رسم التصرفات المتعلقة بمراحل الأداء، واتخاذ القرارات بشأنها، والقيام بتعديلها وتطويعها وفقاً لمختلف الظروف التي يواجهها.

ثالثاً: البرمجة والتنميط:

عندما يتم الاعتماد على أسلوب البرمجة والتنميط فنجد أن التنسيق يتحقق بصفة مسبقة، وذلك خلافاً للملاءمة المباشرة وأيضاً الإشراف والتوجيه المباشر حيث يتم توحيد الجهود وتكامل الأنشطة في ظل الأسلوبين الأخيرين أثناء الأداء وليس قبله، ويوضح الشكل التالي ذلك...



غير أن الاعتماد على البرمجة والتنميط يسود في الحالات التي تكون فيها ظروف الأداء مستقرة، وحين لا تواجه المنظمة بتقلبات في المواقف التي تتعلق بجوانب النشاط المختلفة، حيث يمكن التنسيق بين الأعمال استعانة بالقاع الموضوعة المقررة سلفاً. ويترتب على استخدام هذا الأسلوب في تحقيق التنسيق أن تنخفض الحاجة للاتصال الأفقي بين الأعمال التي تقع على مسار الأداء، نظراً لأن علاقات الاعتماد والتأثير بين هذه الأعمال قد تم تقنينه وضبطه، وبالتالي تصبح معظم القرارات الواجب اتخاذها متكررة وروتينية إلى مدى كبير. والمشاهد أنه يمكن التمييز بين ثلاثة مستويات من البرمجة والتنميط هي:

أ- برمجة وتنميط أنشطة الأداء.

ب- برمجة وتنميط المخرجات.

ج- برمجة وتنميط المهارات والمعلومات. ونعرض لكل منها فيما يلي:

أ- برمجة وتنميط أنشطة الأداء:

يتحقق التنسيق وفقاً لهذا الأسلوب من خلال أضاع محتوى العمل ومساراته لقواعد وأساليب نمطية تمثل مجموعة الإجراءات التي ينبغي على القائمين بمهام الأداء الاسترشاد بها حين قيامهم بأنشطتهم. وغالباً ما تأخذ هذه القواعد والأساليب صورة رسمية، كما يكون لها طابع العمومية والنمطية، بمعنى ضرورة تطبيقها على كل الحالات المواقف ذات الطبيعة المتماثلة.

ومن هنا فإن برمجة وتنميط أنشطة الأداء شأنه شأن الإشراف والتوجيه المباشر من حيث سحب حريات التصرف وصلاحيات صنع القرار من الأفراد، ففي النمط الأول يستأثر الرئيس بكافة السلطات ويجرد المستويات الأدنى منها، ومن ثم فهي مركزية شخصية، طالما تضمنت تدخلاً مباشراً ومستمر من قبل المركز في تصرف الوحدات والوظائف التابعة. أما في النمط الثاني فإن تقنين مسار الأداء يتم من خلال وضع قواعد وضوابط تفصيلية، ومن ثم فهي مركزة لائحية، طالما كانت هذه القواعد محددة للتصرفات الواجب القيام بها وبما يعنيه ذلك من تجريد لحرية صنع القرارات.

ب- برمجة وتنميط المخرجات:

يمكن تحقيق التنسيق في طار هذا النمط من خلال التحديد الدقيق لمعايير ومواصفات السلعة أو الخدمة التي تقدمها المنظمة، ففي ظل برمجة وتنمي المخرجات يتم إلزام الأفراد بمواصفات محددة سلفاً وإن كانت ترك لهم الحرية في ترجمة هذه المواصفات إلى مؤشرات عملية، وفي اختيار الطرف والأساليب والإجراءات المؤدية إليها.

وعلى الرغم مما قد يحمله هذا الأسلوب التنسيقي، ظاهرياً، من حريات وصلاحيات واسعة للأفراد، إلا أن المساءلة والمحاسبة تتم عن كمية أو مواصفات المخرجات غيبة المعايير الإجرائية لا يعني أو يتضمن انتفاء التقييم، فلا يزال الفرد يسأل في النهاية عن نتائج وآثار مختلف ما قام به من اختبارات.

ج- برمجة وتنميط المهارات والمعلومات:

حين يتعذر استخدام برمجة وتنميط المخرجات أو أنشطة الأداء، فإن المنظمة قد تسعى لتحقيق التنسيق من خلال برمجة المهارات والمعلومات والتي تتحقق بالتوصيف الدقيق والواضح لنوعية التدريب اللازمة لأداء مهام العمل. وفي ظل هذا النمط التنسيقي تتزايد ثقة الرئيس في المستوى الأدنى للأفراد نتيجة لقيامه بتدريبهم وتنمية مهاراتهم بنفسه بصفة مسبقة، أو بناء على اشتراكه في تصميم برامج التدريب التي يعتبر اجتيازها بنجاح شرطاً أساسياً للالتحاق بالوظائف المعينة.

استراتيجيات التنسيق[1]:

أولاً: الوسائل الإدارية الرئيسية:

تتضمن تلك الوسائل وحدة الأمر والقواعد والإجراءات على أننا هنا سوف نركز على السياسات. فيمكن النظر إليها على أنها إطار عام ومسار عريض يتحرك الفرد والجماعات ضمنه نحو تحقيق الأهداف، وحينما يقوم الفرد باختيار إجراء ما من عدة بدائل التي تعتبر خارج ما هو مقبول كسياسة للمنظمة.

والسياسات هي مرشد وموجه للتكفير. وتسمح بقدر من الاجتهاد، والتصرف والحرية للفرد المسئول مباشرة عن التنفيذ، وفيما يتعلق بالقواعد والإجراءات فهي تستند إلى السياسات وتكون أكثر تحديداً، وتوجه سلوك الأفراد والجماعات في إنجاز الأعمال والمهام المتنوعة الموكلة إليها، ولا تسمح للفرد إلا بقدر محدودة من الحرية والاجتهاد والتصرف. وبالنسبة للخطط والتخطيط، فقد أكدت ماري باركر فولليت على أهمية التخطيط في التنسيق، وكذلك معظم الكتاب والمفكرين. ويعتقد أن من بين أهداف وفوائد التخطيط تقليص الغموض والتغير وهذا يساعد بدوره على تحقيق التنسيق بين الأنشطة والوظائف المختلفة.

ويذهب إلى القول بأن التخطيط الناجح السليم الذي يبني على وضوح الأهداف وتقرير الوسائل والترتيبات التي تحرك وتوظيف جميع أجزاء المنظمة تحو تحقيقها، والمراجعة المتأنية لمدى التقدم الذي تم تحقيقه هو مفتاح نجاح المنظمة. وأن وظيفة التخطيط هو الأساس الذي تبنى عليه وتنطلق منه وظائف التنظيم والتوظيف والتوجيه والرقابة.

وقد أكد على أهمية الخطط ودورها في التنسيق، وأشار إلى أن عملية التنسيق في المواقف والحالات المعقدة تتكون من ثلاث خطوات:

1- إعداد خطة سلوكية لجميع أفراد الجماعة (ليست مجموعة خطط فردية كل عضو).

2- إيصال أجزاء الخطة المتعلقة بكل فرد لهذا الفرد.

3- استعداد من قبل الأعضاء للسماح للخطة بتوجيه سلوكهم.

أن هدف أي خطة رئيسية كانت أم فرعية أم وظيفية هو المساعدة على تحقيق أهداف المنظمة، إذ أن أي منظمة يتم أنشاؤها لتحقيق هدف جماعي/مشترك، من خلال التعاون الواعي بين الأفراد، والخطط العامة والخطط التفصيلية والوظيفية تحدد الأهداف العامة للمنظمة والأهداف التفصيلية المحددة للوحدات والقطاعات المختلفة (الإنتاج، والتسويق، والمبيعات، والمالية للمنظمة بعامة ولمختلف قطاعاتها ووحداتها التنظيمية (من إنتاجية وتسويقية وتميولية...إلخ) بخاصة)، لتحقيق هذه الأهداف.

ويرى **Freeman & Stoner** أنه بدون التخطيط لا يستطيع المدير معرفة كيف يجب عليه تنظيم الأفراد والموارد، ولا يكون لديه فكرة واضحة عما يجب عليه تنظيمية.. وبدون خطة لا يستطيع قيادة الآخرين بثقة أو أن يتوقع منهم أتباعه، وبدون خطة فإن المدير والمرءوسين لديهم فرصة محدودة لتحقيق أهدافهم أو معرفة متى وأين يتجاوزون أو ينحرفون عن مسارهم، وتصبح المراقبة وممارسة عمل عديم الجدوى.

(1) د. حسن حريم، مرجع سابق، ص 532.

هذا ويلاحظ أن هناك علاقة وثيقة بين الأهداف (النتائج) وبين التخطيط. فالتخطيط يتضمن أولاً تحديد الأهداف، وهذا يحدد اتجاه/ مسار الجوانب الأخرى في التخطيط. أن لكل منظمة رسالتها وأغراضها وأهـدافها التـي أنشئت من أجل تحقيقها. وفي سبيل ذلك تقوم بأنشطة/ وظائف التخطيط والتنظيم والتوظيف والرقابـة والمتابعـة. وعادة ما تشكل الأهداف العامة/ الأغراض جزءاً هاماً من القانون/النظام الأساسي للمنظمة، ولا يكفي وضع أهداف عامة وأنما يجب أن يتم وضع أهداف تفصيلية/ فرعية، وأهداف للوحدات التنظيمية وللجماعات وللأفراد. وينبغـي أن تكون الأهداف التفصيلية والوظائفية والفرعية متكاملة وأن تكمل وتعزز بعضها بعضاً، بحيـث تعمـل جميعهـا معاً على تحقيق الأهداف العامة. وتذهب بعض المنظمات إلى أبعد من ذلك بتحديد نتائج مجالات العمل المختلفة لتقوم كل جماعة/وحدة/فرد بتحقيق هذه النتائج في المجالات التي تقع ضمن اختصاص كل جماعة/ فرد.

وينبغي التأكيد على أهمية الأهداف التفصيلية والفرعيـة والنتـائج المترابطـة والمتشـابكة فمـثلاً أهـداف الإنتاج لا توضع بمعزل عن أهداف الشراء والأهداف المالية وأهداف الشراء لا توضع بدون الأخذ في الاعتبار أهـداف الإنتاج والتخزين.

وهكذا نلاحظ وجود شبكة مترابطة من الأهداف في المنظمة، وهنا تواجـه الإدارة تحـدياً كبـيراً في ضرورة تحقيق التنسيق والتكامل بين هذه الأهداف، وبخلاف ذلك سيلحق بالمنظمة أخطار كبيرة، وقـد تكـون مأسـوية إذا كانت الأهداف متضاربة وتتعارض مع بعضها البعض.

تكمن أهمية الأهداف في التنسيق في كونها توجه سلوك الفرد وأفعالـه وتصرفاتـه نحـو تحقيـق أهـداف المنظمة، وكذلك أهداف الوحدات التنظيمية وبذلك تزيد الأهداف من إمكانية التنبؤ بالسـلوك المتوقـع مـن الفـرد والجماعة أثناء أداء العمل، وتقلل من مجالات الغموض ومخاطر المجهول، كما وتسـاعد الأهـداف عـلى الـربط بـين متطلبات الموارد البشرية ورأس المال والمواد في أن معاً، وتساعد على ممارسة رقابة فعالة.

ويقول **Freeman & Stoner** بأن أهمية الأهداف تنبع من الأسباب التالية:

1- توفر الأهداف إحساساً/شعوراً بالمسـار أو الاتجـاه، فبـدون الأهـداف يمكـن للأفـراد والمـنظمات أن تتخبط، وأن تستجيب للمتغيرات بدون إحساس بماذا يجب تحقيقه، وبتحديد الأهداف يمكن شحذ همم الأفراد والجماعات وتفعيل دورهم.

2- الأهداف تركز توجه الجهود.

3- الأهداف توجه الخطط والقرارات.

4- الأهداف تساعد على تقييم مدى التقديم الذي تم إحرازه.

وبقدر ما تكون الأهداف والنتائج المطلوب تحقيقهـا مصـاغة بعنايـة ودقـة، وبصـورة واضـحة ومحـددة وبأسلوب كمي من ناحية، وبقدر ما يتفهمها ويستوعبها ويتقبلها الأفراد في المنظمة من ناحية أخرى، بقدر ما يكون التعاون والتنسيق بين الأفراد والجماعات المختلفة في المنظمة لتحقيق الأهداف الموكولـة إليهـا، بمـا يضـمن الإسـهام بتحقيق الأهداف العامة بفاعلية وكفاءة، هذا وينبغي أن لا نغفـل ذكـر عامـل آخـر مهـم وهـو مـدى ولاء الأفـراد للمنظمة والتزامهم بأهدافها، فلكما زاد الولاء والالتزام تأثر سلوكهم الأدنى اليومي إيجابياً بهذه الأهداف.

ثانياً: استراتيجيات تصميم المنظمة:

أن الوسائل الإدارية السابقة تصلح للمنظمات التي يغلب على نشاطها وأعمالها الطابع الروتيني المتكرر، والتي تتصف أعمالها بالثبات والاستقرار، وبالتالي يمكن برمجتها، حيث تكون متطلبات التنسيق في هذه الحالة متواضعة.

ولكن المنظمات التي تتصف أعمالها وأنشطتها بالتعقيد والتغير المستمر، وتواجه مواقف وحالات طارئة واستثنائية متكررة، وكذا المنظمات التي تقرر إنتاج سلع جديدة، أو دخول أسواق جديدة، أو استخدام تقنيات جديدة، ستجد أن الوسائل الإدارية ليست فعالة وغير كافية لتحقيق التنسيق، وعليها أن تبحث عن وسائل أخرى أكثر فاعلية – استراتيجيات تصميم المنظمة (تعديل وتغيير وتصميم المنظمة) – ويمكن أتباع أحد النهجين التاليين:

- زيادة أمكانات التنسيق – زيادة قدرة المنظمة على معالجة البيانات.
- تقليص الحاجة للتنسيق.

زيادة إمكانات المنظمة للتنسيق:

مع استمرار نمو المنظمة وتوسعها، وإنشاء وحدات شبه مستقلة وتزايد الحالات الطارئة الاستثنائية غير العادية تزداد حاجة المنظمة إلى مزيد من المعلومات لتحقيق أهدافها. وهكذا يجب زيادة إمكانات التنسيق لتتمكن المنظمة من التعامل بفعالية مع كل موقف أو حالة استثنائية. وتستطيع المنظمة تحقق ذلك من خلال أتباع أحد النهجين/ الأسلوبين التاليين:

أ- توسيع نظم المعلومات الرأسية.

ب- أنشاء علاقات أفقية.

وسنتحدث بيجاز عن كل استراتيجية/ منهج.

أ- توسيع المعلومات الرأسية:

وتتمثل هذه الاستراتيجية في تطوير نظم المعلومات وبنوك المعلومات، وكذا تطوير وتوسيع قواعد المعلومات المتوافرة، وضمان توصيلها إلى المستويات الإدارية المختلفة لأغراض التخطيط والتنسيق والرقابة، وبمعنى آخر زيادة وتوسيع قنوات توصيل المعلومات، وبقدر أكبر وبتكرار أكثر للمستويات الإدارية التي بيدها سلطة اتخاذ القرارات. وقد يؤدي ذلك إلى زيادة أعباء هذه المستويات بشكل كبير، مما يستلزم في هذه الحالة الاستثمار في الموارد التي تزيد من قدرتها، مثل استخدام أجهزة الحاسوب وغيرها، وتعيين الأخصائيين أو المساعدين.

ب- إنشاء العلاقات الأفقية:

تقوم هذه الاستراتيجية على الاستخدام الانتقائي لعملية اتخاذ القرارات المشتركة التي تخترق مسارات وخطوط السلطة في المنظمة، وتتجاوز سلسلة الأوامر، وتسمح بتبادل المعلومات وإجراء الاتصالات بين العاملين في الوحدات المختلفة، لتنتقل عملية اتخاذ القرارات إلى المستويات الإدارية التي تتواجد فيها الحاجة لمعلومات، ولكن بدون تكون وحدات متغيرة مستقلة.

ويمكن أن يتم إنشاء العلاقات الأفقية عن طريق الاتصال المباشر أو اللجان، أو فرق العلم المؤقتة، أو الأدوار التنسيقية. وسنتكلم بإيجاز عن كل منها و هي مرتبة وفق تزايد درجة عدم الاستقرار في بيئة

المنظمة، وازدياد الحاجة للمعلومات ومعالجتها للتعامل مع الحالة/الموقف، أي بمعنى آخر أ عمليات/طرق إنشاء العلاقات الأفقية التالية مرتبة حسب تدرج حاجة المنظمة للتنسيق.

1- **الاتصال المباشر:**

ويمكن أن يتم ذلك بين مسئولين يواجهون مشكلة أو موقفاً مشتركاً وبواسطة الاتصال المباشر بينهم يمكنهم حل المشكلة، أو مواجهة الموقف بدون أحالة الأمر إلى المستويات الإدارية العليا.

2- **دور ضبط/مكتب الارتباط:**

قد يزداد حجم الاتصالات بين وحدتين ازدياداً ملحوظاً. مما يستوجب استحداث وظيفة أو مكتب يخصص لمعالجة هذه لاتصالات، وضبط الارتباط/مكتب الارتباط أمر شائع للدور المتخصص الذي يصمم لتسهيل الاتصالات بين وحدتين مترابطتين، وتجاوز خطوط الاتصال الطويلة التي تنتج عن إحالة الأمر إلى المستوى الإداري الأعلى، ويمكن أن تتواجد هذه الأدوار في المستويات الإدارية الوسطى والدنيا.

3- **فرق العمل المؤقتة:**

حينما تظهر مشكلات/موقف استثنائية وذات علاقة بعدة وحدات تنظيمية وليس بوحدتين فقط، تصبح قدرة الاتصال المباشر على اتخاذ القرار لحل المشكلة محدودة، ومثل هذه المواقف والحالات يمكن أن تتكرر في الأنشطة والأعمال المترابطة وذات الطبيعة غير المستقرة، وفي هذه الحالة تقوم المنظمة بإنشاء مجموعات عمل أو فرق عمل مؤقتة يشارك فيها ممثلون عن جميع الوحدات المتآثرة بالمشكلة أو الحالة، وهذه المجموعة يمكن أن نصفها بأنها مؤقتة لأن بقاءها يرتبط ببقاء المشكلة، فإذا ما تم حلها يعود كل فرد إلى وحدته ليمارس مهامه الاعتيادية.

4- **اللجان/فرق العمل الدائمة:**

قد تقوم المنظمة بتطبيق أسلوب اتخاذ القرارات الجماعي أو القرارات المشتركة بصورة دائمة ضمن عمليات اتخاذ القرارات. أي بمعنى أنه مع تزايد تكرار وقوع الحالات/المواقف التي تتطلب قرارات مشتركة معينة، يصبح من الضروري إنشاء مجموعات عمل دائمة يطلق عليها فرق عمل أو لجان التخطيط، ولجنة الميزانية، ولجنة شؤون الأفراد، ولجنة التسعير وغيرها من اللجان الدائمة، وهنك عدة قضايا تتعلق بعمليات اتخاذ القرارات من قبل اللجان ومنها: المستوى الذي يتم عنده إنشاء اللجنة (إدارة عليا، إدارة وسطى، أم دنيا) أو الأعضاء المشاركون في اللجان، والقضية الهامة تلك التي تتعلق باختيار قائد الفريق أو رئيس اللجنة ومن مزايا فرق العمل واللجان بالإضافة إلى المساعدة على تنسيق الجهود:

أ- التوصل إلى قرارات أفضل عن طريق استقطاب الكفاءات والخبرات والأخذ في الاعتبار وجهات النظر المختلفة.

ب- ضمان التعاون في تنفيذ القرارات التي تتخذها، فالمشاركة في اتخاذ القرارات تزيد من الالتزام بتقبله وبتنفيذه.

ج- تدريب و تطوير ممثلي الوحدات المشاركة في الفرق واللجان، من خلال تبادل الرأي والخبرة وإلمام الفرد بوجهات نظر ومشكلات الإدارات الأخرى.

د- تسهيل نقل وتبادل المعلومات بين الأطراف التي تتأثر بالمشكلة، وخلق فهم موجه لديها.

ولكن للجان عيوب أيضاً أهمها:

أ- ارتفاع التكلفة.

ب- البطء في العمل وعدم الحسم.

ج- صعوبة تحديد المسئولية: المسئولية مشتتة ومجزأة.

د- خطورة الحلول/القرارات الوسط.

هـ- خطوة سيطرة رأي فرد معين على الفريق أو اللجنة.

ومن أجل زيادة فاعلية اللجان يراعى توافر الشروط والمتطلبات التالية:

أ- التحديد الواضح الدقيق لمهام اللجنة وحدود مسئولياتها وسلطاتها.

ب- تحديد حجم مناسب للجنة.

ج- اختيار أعضاء اللجنة المناسبين.

د- اختيار رئيس اللجنة المناسب.

هـ- دعم اللجنة بالاستشاريين المساعدين.

و- تطبيق الإجراءات والترتيبات التنظيمية والإدارية السليمة في عمل اللجنة. فإذا ما تحققت الشروط والمتطلبات السابقة، فإن بالإمكان جعل اللجان ومجموعات العمل من بين أكثر الوسائل التنسيقية فاعلية، وأداة لتحقيق التعاون المثمر البناء فيما بين مختلف والوحدات التنظيمية والأفراد.

5- إنشاء دور (مدير المشروع/مدير البرنامج):

يتم إنشاء هذا الدور حينما تكون سلعة/خدمة/مشروع معين يتعلق بأعمال عدة وحدات، ويتطلب التنسيق والاهتمام من شخص واحد ليس ضمن الوحدات المعنية. فيتم تعيين مدير المشروع/البرنامج ليتولى مسئولية إنجاز المشروع أو البرنامج بكفاية وفاعلية، وتوضع تحت تصرفه الموارد المالية البشرية والتسهيلات وغيرها. وهذا يتطلب منه التعامل مع الإدارات الرئيسية في المنظمة، والتعامل مع الجهات الأخرى خارج المنظمة مع موردين ومقاولين وغيرها، وهنا تبرز أهمية توحيد وربط هذه الجهود والموارد والعلاقات وتحقيق التكامل والانسجام التام بينها، لتوظيفها جميعها لتحقيق أهداف المشروع أو البرنامج. وحتى يتمكن مدير المشروع أو مدير البرنامج من تحقيق ذلك لابد أن يمتلك سلطة كافية تستند أساساً إلى قوة شخصيته ومقدرته وكفاءته ومهاراته في الإقناع والتفاوت وغيرها من الخصائص والسمات الشخصية.

6- دور المدير همزة الوصل:

وهناك دور آخر في التنسيق يضطلع به مدير من نوع آخر، يستمد سلطته الرسمية قوته في التأثير على الآخرين من وظيفته، وليس اعتماداً على خبرته وكفاءته الشخصية، أنه

يمارس التأثير على أفراد غير تابعين له ولا تربطه بهم علاقة الرئيس – المرؤوس، ومن الأمثلة على ذلك دور مدير الأفراد، ودور مدير المشتريات، ودور مدير التخزين... إلخ.

7- **المصفوفة التنظيمية:**

وأخيراً يمكن استخدام المصفوفة التنظيمية وعلاقات سلطة مزدوجة، فقد تقتضي ظروف المنظمة في مرحلة ما أن يتبع موظف معين رئيسين في آن واحد، أحدهما (الرئيس الإداري) ويمارس سلطة تنفيذية تستند إلى علاقة الرئيس – المرؤوس، ويستند الآخر (مشرف فني) إلى سلطة الوظيفة أو سلطة الخبرة والمقدرة الفنية. وهذا النوع من التنظيم يحقق توازن القوة بين هاتين العلاقتين من السلطة (علاقة السلطة التنفيذية وعلاقة السلطة الاستشارية).

ثالثاً: تقليص الحالات والمواقف الاستثنائية:

تستطيع المنظمة أتباع أحد الأسلوبين التاليين في تقليص الحالات والمواقف الاستثنائية غير العادية التي تحال للرئيس أو السلطة الأعلى، وذلك انطلاقات من فرضية عدم قدرة المنظمة على معالجة الأحداث غير الروتينية وغير المبرمجة والتي يصعب توقعها، وتحتاج بالتالي إلى أكبر جهد ي الاتصالات في المنظمة، وهذا الأسلوبان هما:

أ- تخصيص موارد زائدة (راكدة):

في ضوء الأعباء المتزايدة على المستويات الإدارية نتيجة للحالات والمواقف الاستثنائية التي تحال إليها، يمكن للمنظمة أن تعدل في أهداف التخطيط بحيث يؤدي ذلك إلى التقليص من الحالات الاستثنائية، فمثلاً يمكن تمديد فترة إنجاز الأهداف والخطط إلى أن يصبح عدد الحالات والمواقف الاستثنائية ضمن قدرة المنظمة على التعامل معها، وبالمثل يمكن زيادة الميزانية المقدرة، أو زيادة لمخزون وغيرها، وكل هذه الأمثلة لها نفس التأثير، فهي جميعها تمثل استخدام موارد إضافية لتقليص حجم التفاعلات بين الوحدات، وبالتالي تقليص الحاجة للتنسيق. ويترتب على أتباع هذه الاستراتيجية زيادة التكاليف المالية، فالتساهل في تقديرات الميزانية يعني تكلفة إضافية نتيجة زيادة الميزانية، وتمديد فترة الإنجاز يؤخر تلبية مطالب وحاجات العميل، وزيادة المخزون السلعي يتطلب استثمار رأس مال يمكن أن يوظف في مجال آخر.

أن اختيار استراتيجية إيجاد موارد راكدة أو زائدة يتوقف على تكلفة هذه الاستراتيجية بالمقارنة مع تكلفة غيرها. وحين اختيار هذه الاستراتيجية يجب تقرير أي العوامل التي ينبغي تعديلها (المدة أم العمل الإضافي، أم استخدام الآلات وغيرها)، ما هو مقدار التعديل المطلوب في العمل؟

ب- تكوين وحدات مستقلة بذاتها:

أن الأسلوب الثاني لتقليص الحالات والمواقف الاستثنائية هو تغيير أساس تجميع الأنشطة الفرعية من أساس الموارد (المدخلات) إلى المخرجات/النتائج، وأعطاء كل جماعة/ وحدة الموارد التي تحتاجها لتأمين المخرجات، مثلاً يمكن تغيير أساس التنظيم من الوظيفة إلى المنتج/ السلعة. ويخصص لكل مجموعة/ وحدة سلعة مهندسوها ومواردها وتسهيلاتها وأنشطتها التسويقية وغيرها، أو يمكن إنشاء وحدات مستقلة على أساس خطوط الإنتاج، أو المناطق الجغرافية، أو المشاريع أو العملاء، أو الأسواق

وغيرها. وتعطي كل وحدة منها الموارد التي تمكنها من أداء ميع جوانب العمل الضرورية داخلياً (داخل الوحدة) لتحقيق المخرجات/ النتائج.

وهذه الاستراتيجية تقلص من حالات التفاعل بين الوحدات المختلفة عن طريق تخفيض درجة تنوع المخرجات التي تتعامل بها كل وحدة بمواردها المخصصة لها، فمثلاً لو افتراضنا وجود مجموعة من المهندسين والفنيين في إدارة الهندسة، ويطلب منهم تنسيق وتقديم خدماتها لعدة وحدات في آن معاً، يواجه هؤلاء مشكلة جدولة جهودهم ووقتهم، وتنسيقها فيما بين الوحدات المختلفة. ولكن حينما تقسم المنظمة إلى وحدات مختلفة تقوم كل وحدة بإنتاج سلعة أو تقديم خدمة معينة، ويخصص لكل منها مهندسوها الذي يكرسون كل جهودهم لها، تزول مشكلة تنسيق جهود ووقت المهندسين بين الوحدات المختلفة.

كما يمكن تقليص ا لحاجة للتنسيق من خلال تخفيض مدى التخصص وتقسيم العمل، فالتنظيم على أسس الوظيفي يقتضي من الوحدات الوظيفية الرئيسية تجميع الموارد وتوزيعها على الوحدات حسب الحاجة، فاحتياجات الوحدات المختلفة مجتمعة قد يبرر توافر أخصائي/ مهني معين (مبرمج/ محلل نظم.. إلخ)، وتقوم المنظمة عندها بتوفيره. بينما الوحدة المنفردة قد لا تحتاج إلى شخص متفرغ، حيث متطلبات العمل لا تشغل إلا جزءاً محدداً من جهده ووقته، وبالتالي لا تقوم الوحدة بتوفير هذا الأخصائي أو المهني.

وهكذا يقوم المهنيون أو المهندسون الآخرون بالعمل الذي كان يجب أن يقوم به مبرمج أو محلل نظم، وهذا يؤدي إلى تقليص درجة تقسيم العمل والتخصص.

إن استراتيجية أنشاء وحدات مستقلة يسبب فقدان لتخصص في الموارد، وفي المثال السابق حرمت المنظمة من مزايا الاستفادة من أخصائي برامج حاسوبية. ولو كان الأمر يتعلق بمعدات أو آلات ستكون الخسارة عبارة عن حرمان المنظمة من مزايا خفض التكاليف، فالوحدات المختلفة تحتاج كل منها إلى آلة، بينما في التنظيم الوظيفي يمكن أن يمكن أن تشارك جميع الوحدات في الاستفادة من الآلة في الإدارة الرئيسية:

وتتضمن استراتيجية التصميم هذا جانبين هما:

1- الأساس الذي يتم بموجبه وضع هيكل الاستقلالية.

2- عدد الموارد التي تتضمنها المجموعات.

لا توجد في منظمة معينة مجموعات أو وحدات مستقلة كلياً عن المنظمة، وإلا لما كانت جزءاً من المنظمة. ولكن يمكن لإدارة الإنتاج مثلاً في منظمة تنتج سلعة واحدة أن تضم (8) من بين (15) وحدة/قسم من أقسام المنظمة، في حين قد تضم أخر (12) من أصل (15) وحدة/قسم، ثم أن المحاسبة والمالية والخدمات القانونية هي مركزية وتقدم أعمالها بجميع الوحدات.

أو الوظائف والأنشطة التي تتمتع بمزايا خفض النفقات أو التي تتطلب التخصص، أو التي هي ضرورية لممارسة الرقابة تبقى جميعها مركزية وليست جزءاً من وحدة مستقلة.

يلاحظ أن الوسيلتين السابقتين قد ساعدتها على تقليص الحاجة للتنسيق عن طريق تخفيض مستويات ومعايير الأداء، وخلق مجموعات عمل/وحدات تنظيمية صغيرة مستقلة لتأمين المخرجات/ المنتجات. وقد تقلصت الحاجة للتنسيق نظراً لأن احتمال حدوث مواقف أو حالات استثنائية قد

تقلص، ولأنه لو حدثت مشكلة أو موقف استثنائي فإن العوامل التي يجب أن تؤخذ في الحسبان قد انخفضت.

بالإضافة إلى الاستراتيجيات السابقة لتحقيق التنسيق، يمكن أن تلجأ المنظمة إلى استراتيجيات مختلفة عما سبق، وهي أن تحاول التأثير على القوى والمؤثرات البيئية والتقليل من احتمالات نشوء مواقف وحالات استثنائية، وذلك بدلاً من إجراء تغييرات أ و تعديلات في المنظمة استجابة لهذه المواقف والحالات. فمثلاً القرارات الاستراتيجية وعقود طويلة الأمد، وعقد اتفاقات وتحالفات مع منظمات أخرى وغير ذلك، وبطبيعة الحال يترتب على هذه البدائل تكاليف مالية يجب أن تقارن بتكاليف الاستراتيجيات الأخرى.

اختيار استراتيجية التنسيق:

غني عن الذكر بأهمية وضرورة اختيار استراتيجية/ وسيلة التنسيق الفعالة. إذ ليست هنالك استراتيجية أو وسيلة واحدة فعالة تصلح لجميع المنظمات، أو حتى تصلح للمنظمة الواحدة على مستوى جميع الوحدات، أو في جميع مراحل تطور المنظمة ونشأتها. ويتوقف اختيار الاستراتيجية المناسبة في كل حالة على مدى ما يتطلبه الموقف من معلمات (من جمع ومعالجة وتحليل..إلخ).، ومقدرة المنظمة على التعامل مع هذه المعلومات، والتكيف مع هذه المتطلبات.

فالاعتبار الرئيسي في اختيار الاستراتيجية الأفضل للتنسيق هو إيجاد المواءمة بين مقدرة المنظمة على التنسيق وبين حاجتها له، ويتوقف ذلك على حجم المعلومات التي تستطيع معالجتها والتعامل معها ومن ناحية أخرى يمكن تصنيف العوامل والمتغيرات التي تؤثر في قرار اختيار استراتيجية التنسيق إلى مجموعتين رئيسيتين هما:

1- عوامل تتعلق بالمنظمة ذاتها ومنها:

طبيعة الأعمال (روتينية أم غير متوقعة)، ودرجة تنوع الأعمال التي تقوم بها المنظمة وتعقيداتها وحجمها، ومدى ثبات هذه الأعمال، ومدى توسع المنظمة في تطبيق مبدأ تقسيم العمل والتخصص، وكذلك مدى توسيع أو تضييق نطاق الإشراف وما ينتج عن ذلك من تعدد وتنوع الوحدات التنظيمية ومدى الارتباط فيما بينها، وتعدد المستويات الإدارية، وتنوع الأعمال، والمهام، يضاف إلى ذلك مدى توزيع وانتشار أنشطة وأعمال المنظمة، ويلاحظ أن الحاجة للتنسيق تتزايد ويصبح من الضروري استخدام أساليب واستراتيجيات أكثر تعقيداً كلما تنوعت أعمال المنظمة وتعقدت، وازداد حجمها، وتوسعت في الانتشار الجغرافي وتطبيق اللامركزية. كما أن المنظمة التي تتبنى تحقيق أهداف ونتائج أداء عالية، تحتاج إلى مستوى عال من التنسيق.

2- عوامل بيئية:

وتشتمل على مدى تأثر المنظمة وارتباطها، أو أي من وحداتها التنظيمية بالعوامل البيئية والمتطلبات التي تقتضيها التشريعات الحكومية أو القطاعات الخاصة المختلفة، ومدى التقلبات وعدم الاستقرار الذي تشهده المنظمة. ففي حالة المنظمة التي ترتبط بشكل مباشر بالعوامل البيئية وتعتمد إلى درجة كبيرة عليها، تصبح حاجتها للتنسيق أكبر.

وفي ضوء ما تقدم تجد كثير من المنظمات نفسها مضطرة لاستخدام أكثر من استراتيجية أو أسلوب واحد في آن معاً لتحقيق التنسيق المطلوب، أن كان على مستوى المنظمة أم على مستوى وحداتها.

شروط نجاح التنسيق:

أولاً: هيكلة السلطة أو نظام توزيع السلطات والصلاحيات في المنظمة[1]:

ويتم من خلال هذه الوسيلة تحديد السلطات التنفيذية والوظيفية والاستشارية وتحديد حدود كل منها بحيث تتجنب أنواع الصراع التي قد تحدث بين ممارستها في المراكز الإدارية المختلفة وتحقيق التوازن والانسجام فيما بينهم.

ولغايات تجنب الصراع بين أصحاب السلطة التنفيذية وأصحاب السلطة الاستشارية يتضح الآتي:

1- يجب على أصحاب السلطة التنفيذية (أصحاب الحق في إصدار الأوامر والتعليمات الملزمة) إعلام أصحاب السلطة الاستشارية بالمشاكل التي يحتاجون فيها المساعدة وتقديم النصح والإرشاد اللازمين.

2- يتوجب على أصحاب السلطة الاستشارية تقديم مقترحاتهم لأصحاب السلطة التنفيذية بطريقة تمكنهم من اختصار الوقت والجهد اللازمين لفهمها.

3- يتوجب على أصحاب السلطة الاستشارية تقديم مقترحاتهم لأصحاب السلطة التنفيذية ومحاولة إقناعهم بها ون اللجوء إلى طلب وضعها موضع التنفيذ مما قد يثير الحساسية والرفض.

4- يتوجب على أصحاب السلطة التنفيذية أن يكون لديهم القدرة والعزم على الاستماع لآراء وأفكار أصحاب السلطة الاستشارية واستخدامها لتحقيق مصالح المنظمة وأهدافها.

ولغايات التخفيف ممن الصراع والخلافات مع أصحاب السلطة الوظيفية يتوجب مراعاة الاعتبارات التالية:

1- قبل إعطاء السلطات الوظيفية لأي فرد يتوجب إشعار الوحدات والأفراد الذين يتأثرون بمثل هذه السلطة.

2- يتوجب تحديد السلطات وصلاحيات أصحاب السلطة الوظيفية بشكل واضح ومدد لمنع اللبس أو الغموض في مداها أو نظامها.

3- يجب أن لا تتعدى سلطات أي صاحب سلطة وظيفية المستوى الإداري المباشر لمركزه الوظيفي، كلما كان ذلك ممكناً.

ثانياً: اللجان:

وتعتبر اللجان كسلطة وسيلة من وسائل التنسيق كما تعتبر وظيفة التنسيق إحدى الأدوار الرئيسية التي تناط باللجان. وتجدر الإشارة هنا إلى أن اللجان قد تكون مؤقتة أو دائمة، تنفيذية أو استشارية، ورسمية أو غير رسمية، ويضيف البعض لجان النوعية أو لجان الجودة المستخدمة في المنظمات اليابانية.

وتشكل **اللجان المؤقتة** عادة لغايات إنجاز عمل معين أو دراسة مشكلة بذاتها وتحل هذه اللجان بانقضاء الهدف الذي شكلت من أجله. أما اللجان الدائمة فتكون جزءاً من الهيكل التنظيمي وتبقى هذه

(1) Richard Hodgetts & Danald F. Kuratka. "Management", (Orlando, Florida: Harcourt Brace Jovanovich. Inc., 1986), PP. 188-204.

اللجان قائمة ما دام الهيكل الذي أنشئت بموجبه قائماً. وتشكل هذه اللجان عادة لغايات معالجة مشاكل محددة متكررة الحدوث مثل لجان الترقية ولجان التأديب... إلخ.

أما **اللجان التنفيذية** فتتميز عن اللجان الاستشارية بأن قراراتها ملزمة وواجبة التنفيذ مثل لجان التحكيم، في حين أن قرارات اللجان الاستشارية يقتصر دورها على تقديم النصح والإرشاد.

وتتميز **اللجان الرسمية** بأنها تنشأ بموجب الوثائق الرسمية التي تؤسس بموجبها المنظمات مثل النظام الأساسي وعقد التأسيس، في حين تنشأ اللجان غير الرسمية بنفس الأسلوب الذي ينشأ بموجبه التنظيم الرسمي وتكون قراراتها على شكل توصيات أو اقتراحات تقدم من المنظمات الخارجية التي ترعى شؤون العاملين كالاتحادات العمالية والنقابة أومن جماعات الضغط في التنظيم غير الرسمي. أما لجان النوعية فهي تقليد ياباني تشكل بموجبه لجان تتولى دراسة المشاكل التي تواجه الوحدات الإدارية المعنية لإيجاد الحلول المناسبة لهذه المشاكل والارتقاء بمستويات الجودة لمنتجات هذه الوحدات.

هذا وتجدر الإشارة أن فوائد اللجان لا تقتصر على القيام بالدور التنسيقي ولكنها تسهم أيضاً في نشر وتطوير الحكم الجماعي و تمثيل الجهات المشاركة في اللجان وتحفيز العاملين من خلال المشاركة في الاجتماعات والمناقشات واتخاذ القرارات.

ثالثاً: تصميم العمل:

أما الوسيلة الثالثة من وسائل وظيفة التنسيق فهي تصميم العمل أو تصميم الوظائف. وقد أعطى كتاب الإدارة، مزيداً من الاهتمام في العقدين الماضيين لموضوع الحاجة إلى التقليل من درجة التخصص في تصميم العمل، وكذلك الاهتمام بإعادة تصميم الأعمال.

ويمكننا تعريف تصميم العمل، بأنه "إدخال تغييرات على النشاطات التي يتكون منها العلم بهدف تحسين نوعية العمل أو زيادة كمية النشاطات أو كليهما".

وتجدر الإشارة هنا أن هناك ست مناهج مختلفة لتصميم العمل تتمثل في الآتي:

1- هندسة العمل وذلك باستخدام دراسة الوقت والحركة.

2- نقل الموظفين من وحدة إدارية إلى أخرى للقضاء على الروتين والملل.

3- توسعة العمل.

4- وضع الأهداف.

5- الموازنة بين الجوانب الاجتماعية والجوانب الفنية للعمل.

يتضح مما تقدم مدى أهمية وظيفة التنسيق وتداعياتها المتصلة بمفاهيم كل من السلطة واللجان وتصميم العمل.

أدوات التنسيق[1]:

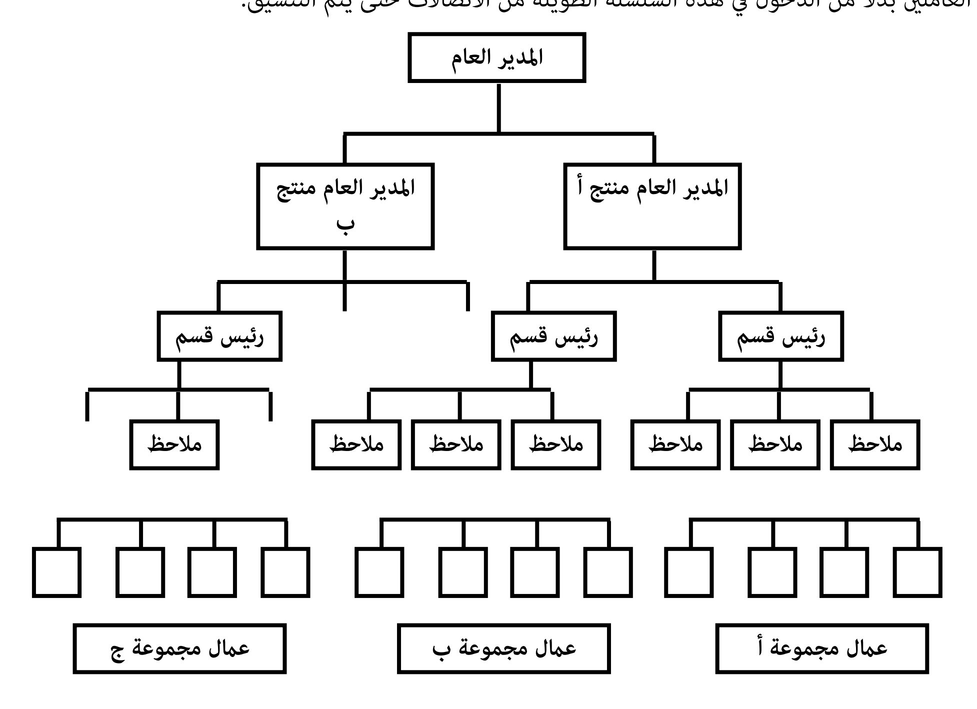
هناك أدوات عديدة يمكن أن تستخدم كلها أو معظمها في المنظمة كوسائل للتنسيق سواء تنسيق أفقي أو تنسيق رأسي. من هذه الأدوات:

---

(1) د.حامد محمد رمضان، إدارة المنظمات، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص294 وما بعدها.

1- سلسلة الأوامر:

وهي تعني أن كل مرؤوس مسئول فقط أمام رئيسه مباشرة. وطبيعي وجود هذا المبدأ يمكن الرئيس من التنسيق بين مرءوسيه. والمفهوم النظري لهذا المبدأ أنه حتى يتم التنسيق لابد من وجود رئيس وحدة مشترك حتى يتم التنسيق بين أعمال أكثر من مرؤوس تحت هذا الرئيس المشترك. ويعني هذا المفهوم النظري أن الاتصال بين العاملين في الوحدات الإنتاجية بالأقسام المختلفة لا يمكن أن يتم إلا من خلال الرئيس المباشر أو الرئيس المشترك. وبالرغم من فائدة ذلك في إدارة المنظمة حيث يؤدي إلى خلق التوجيه والترتيب السليم في المنظمة، ولكن في بعض الأحيان هناك من الأمور العاجلة والغير مهمة التي تعتبر مضيعة للوقت لو أن أحد العاملين في وحدة إنتاجية صغيرة يحتاج لشئ متعلق بالعمل من أحد العاملين الآخرين في إدارة أخرى. فيمكن في هذه الحالة الاتصال مباشرة بين هؤلاء العاملين، لأن التطبيق المثالي لمبدأ السلسلة الأر يعين الرجوع إلى رئيس مشترك وهذا قد يستغرق وقت طويل ومجهود لا لزوم له في هذه الحالة. ففي الشكل التالي وجدت علاقة عمل بين أحد العاملين في مجموعة (ب) وأحد العاملين في مجموعة العمل (ج)، فالتطبيق الحرفي للمبدأ يعني أن يرجع العامل في مجموعة (ب) إلى ملاحظ المجموعة، وملاحظ المجموعة إلى رئيس القسم، ورئيس القسم إلى مدير تصنيع المنتج ثم إلى المدير العام الذي يمثل رئيس مشترك ثم يقوم المدير العام بالاتصال خلال عدة مستويات إدارية حتى يتم التنسيق بين العامل في المجمعة (ب) والعامل في المجموعة (ج). ولكن يمكن في بعض الأمور وبموافقة الإدارة أن يسمح بالاتصال والتنسيق المباشر بين العاملين بدلاً من الدخول في هذه السلسلة الطويلة من الاتصالات حتى يتم التنسيق.



سلسلة الأوامر

2- وحدة الأمر:

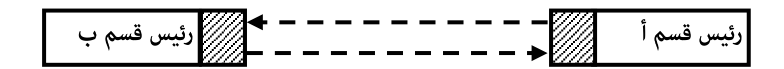
إن وحدة الأمر تعني أن العامل لا يتلقى أوامر إلا من رئيس واحد ولا شك أن تطبيق هذا المبدأ سيقلل التناقض بين العاملين أو رؤساء الأقسام الذين يعملون تحت رئاسة ملاحظ أو مدير واحد حيث سيقوم هؤلاء الملاحظين أو المديرين بالتنسيق بين مرءوسيهم، ولأنهم هم المصدر الوحيد للأوامر أو التعليمات ولذلك يمكن التنسيق مباشرة. غير أنه يمكن البعد بعض الشئ وفي حدود محددة واضحة عن التطبيق الحرفي لهذا المبدأ وذلك باستخدام السلطة الوظيفية أو في حالة المنظمة المصفوفة.

3- التحديد السليم لنطاق الإشراف:

حيث أن نطاق الإشراف المتسع أكثر من النطاق الذي يسمح به عوامل تحديد نطاق الإشراف يقلل من إمكانية التنسيق بكفاءة. كما أن ضيق نطاق الإشراف بأقل من النطاق الذي تسمح به العوامل المحددة له يصبح عقبة في سبيل سير العمل وقد يؤثر على معنويات العاملين تأثير سيئ.

4- التنسيق من خلل التحديد الدقيق لمسئوليات الوظيفة:

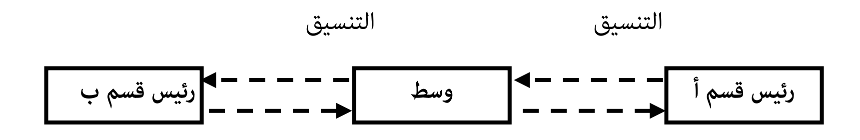
حيث أنه يمكن التنسيق بين أكثر من قسم مثل الإنتاج وقسم المبيعات بالنص ضمن وظيفة رئيس القسمين بأنه يجب أن يتصل رئيس قسم الإنتاج برئيس قسم المبيعات من أجل تحديد كميات الإنتاج من كل نوع من السلع وجدولتها الزمنية وجودتها (على سبيل المثال) وأيضاً ينص ضمن مسئوليات رئيس قسم المبيعات بأنه ينبغي عليه الاتصال برئيس قسم الإنتاج في المجالات التي تحتاج تنسيق بينهم ويظهر ذلك في الشكل التالي:



التنسيق من خلال الاتصال المتبادل بين رؤساء الأقسام

5- استخدام وسطاء:

حيث يتم استخدام وسطاء بين رؤساء الأقسام أو الإدارات ليقوموا بالتنسيق بينهم. وغالباً ما يكون لهذا الوسيط خبرة ومعرفة بطبيعة العمل بين الأقسام التي ستقوم بالتنسيق بين رؤسائها. ومن أمثلة هؤلاء الوسطاء الرئيس المباشر لقسمين المنسق، منسق المنتج...إلخ. ويمثل الشكل التالي هذه الوسيلة من التنسيق.

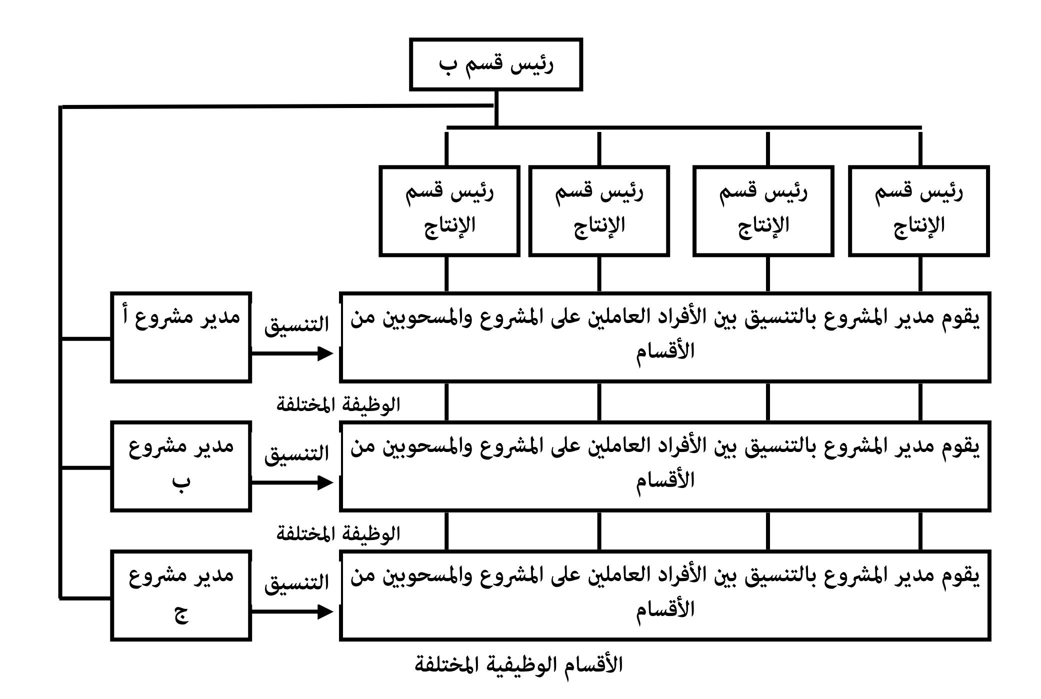


التنسيق من الأقسام من خلال وسيط

6- التنسيق باستخدام تنظيم المصفوفات:

وهنا يلاحظ أن دور مدير المشروع أن يلعب دور المنسق لجميع العمليات اللازمة لتنفيذ مشروع معين والتي عادة تؤدي بواسطة عاملين تابعين لأقسام وظيفية أما في أقسامها أو بالانتقال إلى موقع

المشروع. ففي هذا التنظيم فكرة إنشاء وظيفة مدير المشروع أو مدير المنتج فكرة حيوية للتنسيق بخصوص إنتاج منتج معين أو تنفيذ مشروع معين يشترك فيه عادة عدة أقسام ويظهر هذا النوع من التنسيق في الشكل...



7- التنسيق باستخدام التنظيم على أساس المنتج والعميل:

أن تصميم هيكل المنظمة على أساس المنتج أو الوحدات الإنتاجية الكبيرة الذي يخصص كل منهما إلى إنتاج منتج معين على أن يتم في نفس الوحدة جميع الأنشطة الأخرى من تسويق، تمويل...إلخ. وتعتبر هذه الوحدات وحدات مستقلة لحد كبير. حيث يتمكن مدير الوحدة أو المصنع أو المنتج من التنسيق بين جميع الأنشطة اللازمة لإنتاج وتسويق هذا المنتج.

8- استخدام اللجان أو فرق العمل المشترك:

حيث الأقسام التي بها علاقات متبادلة في أنشطتها، يجمع رؤسائها في لجنة معينة للقيام بوظيفة التنسيق في القرارات الإدارية المختلفة التي تمثل قاسم مشترك بين هذه الأقسام.

9- استخدام مجموعة مستشارين:

وذلك في القرارات المهمة التي تحتاج إلى وجهات نظر عديد من المستشارين لأن مثل هذه المشاكل ذات جوانب متعددة، وعادة يستعين المديرين بلجنة من المستشارين تضم المحامي، المحاسب، أخصائي الأفراد، مندوب العلاقات العامة، أخصائي الائتمان والتمويل. ومثال على ذل كاستعانة رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة بمجموعة من المستشارين لدراسة أحد القرارات الاستراتيجية من جميع الجوانب. وكذلك قيام هيئة العمليات بالقوات المسلحة بالاستعانة بمجموعة مستشاري عدة فروع من

الأسلحة لوضع قرار استراتيجي معين. حيث يتم من خلال هذه الهيئة الاستشارية أو المجموعة الاستشارية التنسيق بين وحدات المنظمة لأن القرار استراتيجي وغالباً يؤثر على جميع وحدات المنظمة.

10- وجود نظم معلومات جيدة في المنظمة:

يساعد على عمليات التنسيق في المنظمة، وذلك لسرعة ودقة البيانات وسهولة الاتصال عند وجود نظم المعلومات الجيدة.

11- وجود أهداف وسياسات وإجراءات واضحة وسليمة:

في المنظمة يعتبر أحد الوسائل التي تعمل على التنسيق حيث كما أن وجود ذلك يعتبر مرشد لاتخاذ القرارات، ويعمل على منع التناقضات بين الإدارات والأقسام حيث أن الالتزام بها يجعلها ميعاً يتجهون نحو اتجاه واحد مشترك.

12- المشاركة في اتخاذ القرارات الإدارية:

يعتبر أحد الأدوات التي تعل على التنسيق بين الإدارات والأقسام المختلفة من خلال اتخاذ القرارات عن طريق مشاركة الأفراد يتم التنسيق بينهم.

13- اللجان:

حيث تساعد اللجان من خلال ما يلي:

أ- تجمع الموارد معاً لحل المشاكل.

ب- تنسيق مسألة التداخلات المتصارعة.

ج- التأكيد على الاستشارات المسبقة والتي تؤدي إلى قبول أعظم القرارات.

14- لقاءات المديرون:

هي لقاءات مفيدة خاصة عندما تكون غير رسمية، ومن المفضل وجود جدول أعمال وينبغي أن تحقق هذه الاجتماعات ما يلي:

أ- تقدم روح الوحدة للعمل في المنظمة.

ب- تعتبر فرصة للمساعدين لسؤال الرؤساء كما تقدم مجموعة لتشترك في حلقة نقاش.

15- المؤتمرات:

تمثل طريقة أخرى لاتخاذ القرارات الجماعية، وتساعد في المناقشة الحرة وتساعد في تحسين فهم أمور الشركة، كما تعتبر هذه الطريقة عنصراً هاماً في التنسيق الفعال باعتبارها مقابلة (وجهاً لوجه).

16- البرامج:

تمثل البرامج أدوات للتنسيق بمعنى أن كلمن الجداول الزمنية وبرامج الإنتاج تساعد في مقارنتها بالمعايير والتصرفات الواجب تحقيقها.

وسائل التنسيق[1]:

إن التنسيق الجيد يمكن المنظمة من التعامل بنجاح مع القوى والمؤثرات المتناسقة والمتضاربة داخل المنظمة وخارجها والتوفيق بين الآراء ووجهات النظر المتباينة ومعالجة المشكلات حين ظهورها وأما التنسيق الممتاز فهو الذي يمكن المنظمة والإدارة من رصد ووقع وتنبؤ حدوث المشكلات وبالتالي العمل على منع وقوعها، وتقوم المنظمات على اختلاف أنواعها بتصميم وتطبيق أساليب وفنون مختلفة لتحقيق التنسيق بين وظائفها، وأنشطتها، ووحداتها المختلفة وبين الأفراد في هذه الوحدات والجماعات، وتختلف هذه الأساليب والفنون تنوعاً وتعقيداً من منظمة لأخرى، باختلاف درجة تنوع وتعقد أعمالها، وحجمها ومدى انتشار وتوزيع أنشطتها وأعمالها، ومدى تغير أعمالها وغيرها من العوامل والمؤثرات التي سبقت الإشارة إليها.

لقد تناول لكثير من الكتاب والباحثين هذا الموضوع باهتمام بالغ، وأشاروا إلى العديد من وسائل وفنون التنسيق المختلفة في المنظمات المتنوعة، وقد أشار **J. Litterer** إلى أن هنالك ثلاث وسائل رئيسية للتنسيق هي:

1- التنسيق الهرمي.

2- النظام الإداري.

3- الأنشطة التطوعية/ التلقائية.

فالتنسيق بواسطة التسلسل الهرمي يتم عن طريق ربط جميع الأنشطة بوضعها تحت رقابة سلطية مركزية، ويعتقد **Mooney & Reiley** أنه حيثما كانت هناك منظمة وحتى لو كانت مكونة من شخصين اثنين تربطهما علاقة رئيس – مرؤوس، كان هناك مبدأ التسلسل الهرمي/ الإداري، وهذا التسلسل يشكل العملية العالمية للتنسيق، والتي من خلالها تصبح السلطة العليا المنسقة أكثر فاعلية في جميع أنحاء الهيكل التنظيمي. وعلى غرار ذلك يرى **H. Simon** أن السلطة تلعب دوراً رئيساً في تحقيق التنسيق بإخضاع قرارات الفرد وتصرفاته وسلوكه في العمل لقرارات الجماعة، والقرارات التي يضعها رئيسه ويوصلها إليه متوقعاً أن تنال موافقته وامتثاله لها وبالتالي تحديد سلوكه. ذلك بالإضافة إلى أهمية ودور علاقات السلطات الثلاث: (التنفيذية – الاستشارية – الوظيفية) مجتمعة في ربط أجزاء المنظمة وحداتها ووظائفها، وأنظمتها المختلفة والأفراد العاملين فيها.

ولا أحد ينكر الدور الهام الذي يلعبه الرئيس الإداري للجماعة في التنسيق بين جهود وأنشطة أفراد الجماعة من خلال وجيهاته وتعليماته وإرشاداته للمرؤوسين، وتعليمهم وتدريبهم على التعاون، وتوضيح كيفية أداء العمل (الأساليب المرغوبة)، ومراقبة مدى فاعلية العمل. إلا أن **Litterer** يرى أن هذا الأسلوب في التنسيق (السلم الهرمي) قد يصلح ويكفي في المنظمات الصغيرة، ويصبح التنسيق عبر هذه الوسيلة أكثر صعوبة في المنظمات المعقدة، ذات المستويات التنظيمية المتعددة، والوحدات المتخصصة الكثيرة... لا يستطيع أي رئيس في قمة السلطة/ الهرم أن يحل جميع مشكلات التنسيق التي قد تنشأ في المستويات العديدة.

أما الوسيلة الثانية للتنسيق فهي التنظيم الإداري ويعتقد **Litterer** أن معظم جهود التنسيق في المنظمة تتركز حول تدفق العمل الروتيني في اتجاه أفقي، ويقصد بالتنظيم الإداري الإجراءات الرسمية

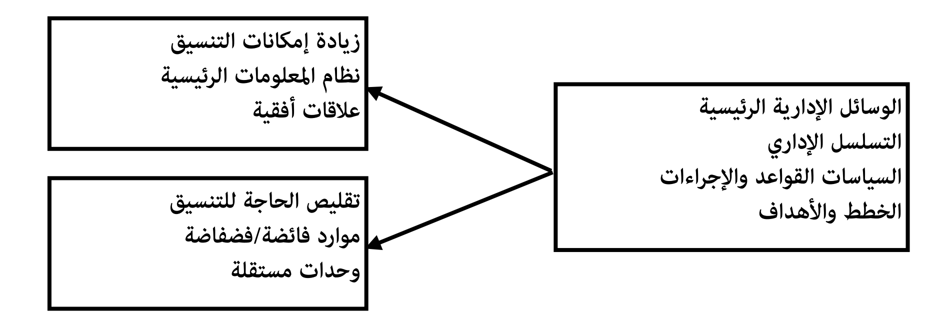
---

(1) د. حسين حريم، تصميم المنظمة، مرجع سبق ذكره، ص 229 وما بعدها.

التي تصمم لإنجاز الكثير من هذا العمل الروتيني التنسيقي بشكل آلي، وكثير من إجراءات العمل من شأنها أن تساعد على تنسيق جهود الوحدات المختلفة في المنظمة. ويصلح هذا الأسلوب للإجراءات القابلة للبرمجة والتخطيط، أما الأحداث والأنشطة غير القابلة للبرمجة أو غير الروتينية فيتطلب تحقيق التكامل فيها وسائل أخرى مثل اللجان وغيرها.

أما النوع الثالث من التنسيق فيتم من خلال النشاط الطوعي، حينما يدرك الأفراد والجماعات الحاجة للتنسيق، فيطورون أسلوباً ويطبقونه، وهنا يتوقف قدر كبير من التنسيق على رغبة الأفراد والجماعات، وقدرتها على إيجاد الوسائل بشكل طوعي لتنسيق جهودها مع جهود الآخرين في المنظمة، ويعتبر تحقيق التنسيق الطوعي من أهم وأصعب المشكلات التي يواجهها الرئيس الإداري. إضافة إلى ما سبق فقد قامت كثير من المنظمات بتطوير وسائل أخرى للتنسيق ومنها اللجان وفرق العمل المؤقتة، ومكاتب المشاريع، ومكتب الارتباط والمدير همزة الوصل وغيرها.

ويعتبر الكثير من الكتاب أن ما كتبه **Galbraith** في هذا الشأن أفضل الدراسات والأبحاث، وهو يرى أن التنسيق يعتمد أساساً على الحصول على المعلومات وإرسالها ومعالجتها، وكلما زادت الواجبات تنوعاً وتغيراً زادت الحاجة للمعلومات وهو ينظر إلى التنسيق على أنه نشاط يتعلق بمعالجة البيانات ويقترح ثلاثة مداخل لتحقيق تنسيق فعال يوضحها الشكل التالي:



العوامل المساعدة على إيجاد التنسيق[1]:

على الرغم من أن التنسيق عنصر واحد من العناصر المؤدية إلى تحقيق الكفاية إلا أنه من أهم هذه العناصر، وعندما تواجه الإداري مشكلات التنسيق وتصبح مهمته في هذا الصدد عسيرة ينبغي أن تلجئ إلى العامل الآتية التي تساعد على تحقيق التنسيق وإيجاد التكامل بين الجهود:

1- تبسيط التنظيم.

2- إيجاد الانسجام والتكامل بين الخطط والبرامج السياسات.

3- تحسين الاتصالات الإنسانية وتسهيل تبادل البيانات في المنشأة.

4- العمل على إيجاد الوسائل المشجعة على التنسيق الاختياري.

ويتضح مما سبق أن العوامل السابقة وطيدة الصلة بعناصر الإدارة الأخرى هو أمر لا يثير الدهشة إذ أن تحقيق التنسيق يتوقف على نجاح الإدارة في مراحل الإدارة الأخرى.

(1) د. عبد الرحمن عبد الباقي عمر، أصول التنظيم والإدارة، بكلية عين شمس القاهرة، 1987، ص 188 وما بعدها.

وسناقش كلا من العامل السابقة بشئ من التفصيل.

أولاً: تبسيط التنظيم:

يساعد التنظيم المبسط على إيجاد التنسيق وتكامل الجهود وذلك بالعناية بناحيتين هامتين من نواحي التنظيم بصفة خاصة هما تقسيم العمل بين الإدارات بالطريقة التي تساعد على تنسيق الجهود، ووضوح التنظيم لتحديد الاختصاصات والسلطات والنظم التفصيلية ونناقشها بإيجاز:

1- تقسيم العمل بين الإدارات:

فيما يختص بالناحية الأولى وهي تقسيم العمل بين الإدارات توجد وجوه أنشطة معينة في كل منشأة وثيقة الصلة ببعضها وتتطلب التنسيق الكامل بينها مثال ذلك عمليات الشراء والبيع في متاجر التجزئة، والصيانة والإنتاج في المنشآت الصناعية وإنتاج الأجزاء والتجميع في مصانع السيارات، وتحديد التزامات المنشاة تجاه عملائها والشئون القانونية في شركات التأمين، فإذا وضعت وجوه النشاط الوثيقة الصلة ببعضها ف نفس الوحدة الإدارية يصبح التنسيق بين جهود العاملين فيها أكبر سهولة، إذ أنه في هذه الحالة تكون الاتصالات غير الرسمية بين الأفراد الذين يقومون بهذه المهام أكثر تعدداً فتنشأ بينهم الصلات الاجتماعية ويتبادلون البيانات بسهولة، كما أن إشراف إداري واحد على هذه العمليات يمكنه من إيجاد التنسيق والتكامل بين جهود العاملين فيها.

2- وضوح التنظيم والخطط:

يؤدي عدم وجود فهم واضح للاختصاصات أي المعرفة التامة للأفراد الذين يختصون بكل من وجوه النشاط إلى سوء التنسيق وعدم تكامل الجهود، إذ أنه إذا لم تحدد الاختصاصات تحديداً واضحاً فإن كل إدارة تعتبر أن مهمة معينة من واجب إدارة أخرى ويترتب على ذلك عدم القيام بهذه المهمة وانعدام التنسيق بين جهود جميع الإدارات التي يتوقف عملها على القيام بهذه المهمة.

وتنشأ مثل هذه المشكلة عندما يشعر اثنان من المشرفين أنهما مسئولان عن نفس المهمة إذ يؤدي ذلك إلى ازدواج العمل نتيجة لقيام كل منهما به ولقد وجد في كثير من المنشآت أنه ينشأ ازدواج في شراء قطع الغيار نظراً لأن كلا من إدارة المشتريات ووحدة الصيانة تعتقد أن من واجبها شراء هذه القطع مما ينشأ عنه سوء العلاقة بين المنشأة والموردين أو شراء كمية أكثر مما ينبغي وتحمل المنشأة تكاليف إضافية كما أنه ينشأ عن عدم وضوح الاختصاص وازدواج المسئولية بالإضافة إلى ازدواج العمل التنافسي والخلاف بين مشرفي الإدارات إذ يريد كل منهم التوسع في اختصاصه وسلطاته وتؤدي مثل هذه الحالة إلى انعدام التنسيق الاختياري بين هؤلاء المشرفين.

ثانياً: انسجام التخطيط والبرامج وتكاملها:

الوقت الأمثل لتحقيق التنسيق هو في مرحلة وضع الخطط إذ أن وضع الخطط في وقت مبكر عن التنفيذ وبكثير من التفصيل يهيئ الفرصة لإعادة اختبار ومراقبة الخطط للتأكد من أنها تتلاءم وتتمشى مع بعضها وتتكامل لتعطي كلا متوازناً متكاملاً، ويكون هناك ناحيتان هامتان من نواحي التخطيط لهما أهمية خاصة لتحقيق التنسيق هما انسجام الخطط وتكاملها، والتوقيت السليم لوجود النشاط وتناقشهما فيما يلي:

1- تكامل البرامج والخطط:

تكون هناك ضرورة لمراجعة الخط التي يضعها الأفراد المختلفون أو وحدات تنظيمية مختلفة ولضمان انسجام الخطط ينبغي أن تراجع كل منها مع الخطط الخاصة بوجوه النشاط المرتبطة للتحقق من أنها كلها تعطي برنامجاً موحداً متكاملاً فإذا وجد أي تعارض أو عدم انسجام فلا يكون دائما من السهل تصحيح الوضع إذ قد تكون هناك أسباب وجيه لاتباع كل من الاتجاهات المقترحة وقد تصحح هذه الصعوبة في بعض الأوقات باختيار أحد هذه الاتجاهات ولكن في أوال أخرى قد يكون اختيار اتجاه جديد أو حل وسط ضرورياً لتحقيق التوازن جنباً مع تنسيق الجهود.

3- التوقيت السليم:

لا يكفي أن تكون وجوه النشاط التي يجري تنسيقها منسجمة ومتمشية مع بعضها وأنما ينبغي أن تنجز كل منها أيضاً في الوقت المناسب فمثلاً في مصنع سيارات عند تجميع قطع السيارة ينبغي أن يكون التوقيت دقيقاً حتى تأخذ القطع المتعددة طريقها لتصل في اللحظة المناسبة إلى مكان التجميع، كما أن سرعة خط التجميع وتوزيع العلم ينبغي ضبطها وتعديلها حتى لا تبقى مجموعة من الموظفين بلا عمل نتيجة لنقص العمل فيها بينما تجد مجموعة أخرى صعوبة في إنهاء عملها قبل وصول العمل الجديد.

كما أن التوقيت السليم يعتبر من الأمور الحيوية في معظم العمليات وإن لم يكن ذلك واضحاً بنفس درجة المثال السابق، فالقيام مثلاً بحملة إعلانية عن سلعة جديدة أو عن تغيير في سلعة حالية أو تغير في عبوتها أو شروط بيعها يحتاج إلى توقيت دقيق لكل مرحلة في هذه الحملة، فطبع العبوة التي يظهر عليها العرض الجديد أو التركيب الجديد للسلعة، وإرسال هذه العبوات إلى تجار الجملة أو التجزئة وحجز المساحات الإعلانية في الصحف والمجلات أو الوقت في الإذاعة والتليفزيون، واجتماعات مندوبي البيع لشرح العرض الجديد لهؤلاء المندوبين تحتاج كل مرحلة منها إلى توقيت دقيق لتتم في الوقت المناسب والترتيب الصحيح، وأي خطأ في توقيت وترتيب أي خطوة قد تؤدي إلى نتائج سلبية وليست إيجابية.

ثالثاً: تحسين وسائل الاتصال:

يساعد الاتصال السليم وسهولة تبادل البيانات على تنسيق الجهود بين وجوه النشاط المختلفة فمن الضروري معرفة ما إذا كان التنفيذ يسير طبقاً للخطة الموضوعة حتى يمكن وضع التعديلات اللازمة لها ووسائل تنفيذها كما أن هناك عدداً كبيراً من وجوه النشاط – وخاصة الأمور التفصيلية التي لا يكون من العملي وضع خطة لها في وقت مبكر جداً على التنفيذ يتم تنسيقها عندما يعلم الأفراد الذين يوجهونها وينفذونها البيانات الخاصة بالأعمال المتعلقة بها.

كما يعبر الاتصال وتبادل البيانات الخاصة بظروف العمل الفعلي والتغيرات المتوقعة حيوياً أيضاً في إعداد البرامج للمستقبل، ولذا ينبغي أن تزود بالطرق الكفيلة بانسياب معظم تلك البيانات التي تحتاج إليها في تنسيق الجهود.

وللحصول على الكثير من البيانات التفصيلية الضرورية للتنسيق يمكن الاعتماد على المستندات والسجلات والأوراق التي تتبع خطوات محددة من إدارة إلى أخرى طبقاً للنظم الموضوعة للعمل، مثال ذلك الفواتير التي ترسل نسخ منها لإدارات متعددة أو سجلات التوجيه، والمواصفات وغيرها من الأوراق التي تيسر انسياب العمل داخل المنشأة وفي بعض الأحيان نجد أ، بعض وحدات النشاط لا يمكن تنسيقها بصفة رئيسية عن طريق الانسياب المنسق لأوراق العمل المصممة لتفي بهذا الغرض.

وتعتبر التقارير المكتوبة من أهم وسائل الاتصال التي يساهم في التنسيق، فعند التنسيق بين الإنتاج المبيعات مثلاً نجد أن التقارير الدورية التي تبين الكميات تحت التشغيل تساعد في تخطيط نشاط إدارة المبيعات وفي وعودها الخاصة بوقت التسليم، كما أن التقارير التي تعدها إدارة المبيعات بشأن الاستفسارات عن أوامر التوريد التي تلقتها طبقاً لنوع السلع تساعد إدارة الإنتاج في وضع البرامج الإنتاجية.

وينبغي أن يتضمن نظام العمل نفسه بعض وسائل الاتصال الأخرى فالتقارير الشفوية والدورية وإن كانت تستنفذ جزءاً غير قليل من وقت الإداريين إلا أنها تهيئ الفرص للشرح والتفسير، وهي أمور غالباً ما تكون ضرورية وحيوية لتنسيق الجهود، وعندما لا يكون الاتصال الشخصي عملياً ينبغي استخدام الخطابات والمذكرات والتقارير الخاصة وأوراق وسجلات العمل لتكملة البيانات التي تحتوي عليها التقارير الدورية وأوراق العمل.

وينبغي الاستعانة بالوسائل الميكانيكية للاتصال عندما يبرر حجم المنشأة ومقدار الحاجة إلى تبادل البيانات الاستعانة بمثل هذه الوسائل.

رابعاً: تشجيع التنسيق والتعاون الاختياري:

ينبغي أن يتم التنسيق في أي منشأة عن طريق التعاون الاختياري بين أفراد القوى العاملة، فالموظف المختص بكتابة الفواتير وموظف التسليم وموظف إدارة الأفراد ومدير الحسابات، وموظف إدارة الإعلان وموظف إدارة المبيعات وغيرهم ينبغي أن يقوموا بأعمالهم بالطريقة التي تكفل التنسيق وتكامل الجهود بين كل منهما، مع ملاحظة أنه لا يكون – في غالب الأحوال – لأحدهما سلطة على الآخر إذ أن وجود مثل هذه السلطة يخلق مشكلات تنظيمية، ومن ثم فإن حسن سير العمل يتطلب أن يعطي كل منهما الآخر البيانات الكافية عن عمله المشكلات التي تواجهه حتى يمكن اتفاقهما على طريقة منسقة للعمل.

وقد لا يتفق مثل هؤلاء الأفراد في كل الأحوال وعندئذ يصبح من الضروري نقل المشكلة إلى موظف في مستوى إداري أعلى ليفصل فيها أو تحال إلى الإداري الذي يشرف على الإداريين، ولكن ينبغي أن يكون ذلك فقط في حالات استثنائية حتى يترك الوقت الكافي للإداريين لإنجاز أعمالهم الفنية الهامة، ولذا يكون من الأفضل أن يشجع الإداري التنسيق الاختياري بين الأفراد.

ويصبح التنسيق الاختياري أكثر سهولة عن طريق التحديد الواضح للتنظيم، والبرامج المنسقة للعمل ووسائل الاتصال السليمة ويمكن تشجيع الاتصالات وتبادل البيانات بطريقة غير رسمية، كما أن تكون اللجان التي تمثل فيها الإدارات المختلفة تساعد على التنسيق بين الإدارات نتيجة لتبادل البيانات في اللجان.

تكلفة التنسيق:

إن التنسيق لا يخلو من الأعباء والتكاليف التي يجب على المديرين تدبيرها عند تصميم التنظيم أهمها:

1- الحاجة إلى المزيد من اتخاذ القرارات، الناتجة عن إضافة المزيد من المديرين، وخطوط السلطة التي تعمل على التنسيق والربط، وخاصة كلما ازدادت درجة التخصص في المنظمات البيروقراطية.

2- إضافة وقت أكبر في الاتصالات والاجتماعات خاصة مع استخدام وسائل تنسيق كاللجان غير المنظمة جيداً والتي تكون في النهاية على حساب أداء الوظيفة الأساسية، فتكثر اللقاءات التنسيقية وتستغرق أوقات العمل الفعلي أو لا تترك له إلا القليل.

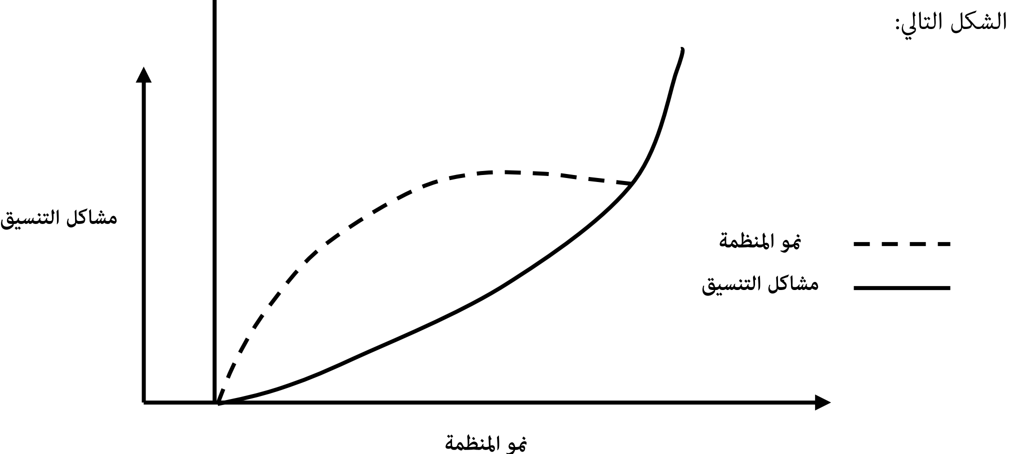
3- والتكلفة الأكبر للتنسيق تحدث حينما تضطر المنظمة إلى إعادة التنظيم من أجل تحقيق التنسيق، فقد تضاف سلطات جديدة أو يتم تقليل سلطات حالية أو إضافة أشكال تنظيمية معينة غالباً ما تواجه بمقاومة.

ولكن يمكن للمديرين مواجهة هذه التكاليف والأعباء من خلال الدقة والجودة في تصميم التنظيم.

التفويض والتنسيق[1]:

إن تفويض السلطات عادة مرتبط بتقسيم أو تجزئة أو تنويع لهيكل المنظمة، وهذا التنوع يأخذ شكل رأسي متمثل في عدة مستويات إدارية، وكذلك يأخذ شكل أفقي متمثل في ألإدارات أو الأقسام أو الوظائف الموجودة في كل مستوى إداري. وهذا التقسيم أو التنويع مع تفويض السلطات ينتج عنه تباعد الأفراد العاملين في المنظمة ويقلل من إمكانية الاتصال المباشر بين العاملين في الأقسام المختلفة، وحيث أن معظم أعمال الأقسام أو الوظائف مكملة لبعضها فقط يحدث ارتباك في أعمال هذه الأقسام أو الإدارات ما لم يوجد تنسيق مناسب بينهم. ويعمل تفويض السلطة على التباعد، ويعمل التنسيق على الترابط والاندماج التكامل بين الوظائف أو شاغلي الوظائف المختلفة.

ذوكلما ازداد تفويض السلطات، وازداد تعقد ا لمنظمة المتمثل في عديد من المستويات الإدارية والأقسام والإدارات كلما زادت الحاجة إلى التنسيق بدرجة أكبر من درجة زيادة تعقد أو نمو المنظمة. ويمكن بيان ذلك في الشكل التالي:



العلاقة بين حجم المنظمة والتنسيق

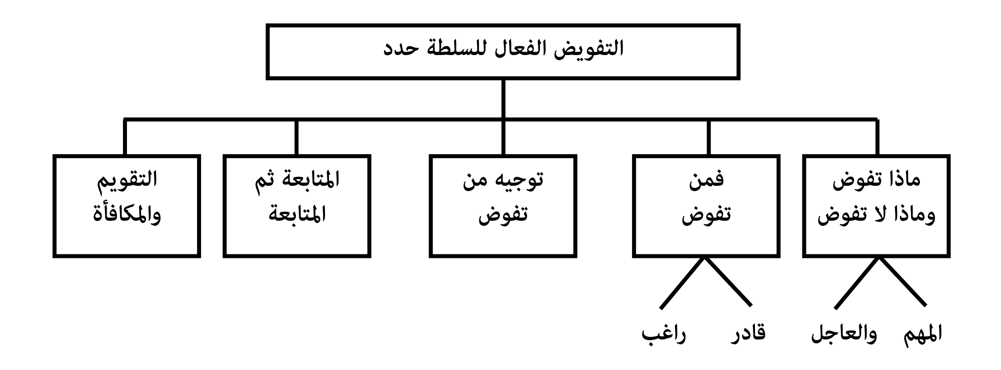
المنظمة تنمو حسابياً بينما مشاكل التنسيق تنمو جبرياً (هندسياً)

ولا شك أن قضية تفويض السلطة مهمة لكل من المدير والمرؤوس ولذا فهي تحتاج إلى مهارة وفن في عملية التفويض، وترجع أهميتها للمدير في أنها تعمل على توفير وقته من الانشغال في تفاصيل كثيرة وتجعله يركز على أهم الأمور وكبرياتها التي لا يمكن أن ينجزها غيره، كما أنها تعمل على زيادة خبرة المرؤوس العملية، وتزيد من مستوى دافعيته وترفع من روحه المعنوية، وتخلق صفوفاً تالية للمدير

---

(1) د. حامد أحمد رمضان، مرجع سبق ذكره، ص 293 وما بعدها.

وتخفف عنه العبء ولكي يتم التفويض الفعال للسلطة يمكن أن يسترشد المديرون بمجموعة من الأسس أهمها ما يوضحه الشكل التالي:



أسس التفويض الفعال للسلطة

تحدد ما يفوض ما لا يفوض من المهام:

فكل المهام الروتينية حتى وإن كانت عاجلة لا تفوض، وأما ما هو روتيني (غير مهم) وغير عاجل فلا يجب أداؤه أصلاً كما هو بالشكل التالي.

ومن ثم يقتصر عمل المديرين فقط على ممارسة المهام العاجلة والمهمة التي تتعلق بأساسيات وظيفتهم والتي لا يمكن لأحد غيرها أداؤها.

درجة العجلة

	مهم	غير مهم
عاجل	لا يفوض	يجب يفوض
غير عاجل	ممكن تفويضه	لا يجوز عمله أصلاً

درجة أهمية العمل

- **تحديد لمن يفوض الأفراد:** حيث يجب على المدير أن يوضح ويبين ويشرح للمرؤوسين طبيعة المهمة التي سوف يفضوها، ولإيداع أي استفسار أو لبس أو غموض لدى المرؤوس إلا ويوضحه ويجيب إلى كافة استفساراته. ويوضح له طبيعة الهمة المطلوبة وكيفية تحقيقها والصورة المطلوبة بها، والوقت، وأسلوب المتابعة،... إلخ.
- **المتابعة:** حيث يجب ألا يغيب عن ذهن المدير ما سبق أن فوضه وكأنه يريح نفسه، فإن من الأخطاء الشائعة في ذلك أن المدير يفترض أنه طالما قام بالتفويض فإنه قد أدى ما عليه وأن الشخص الذي فضوت له السلطة سوف يؤدي ما عليه على خير وجه دون أي متابعة، ولا شك أن ذلك من الأخطاء الكبيرة التي يفاجأ بعدها المديرون بأن كثيراً من الأعمال لم تتم بسبب أو لآخر بعد فوات الآوان وخاصة حينما يكون وقت التنفيذ طويلاً ومملاً. ومن هنا عليه أن يحدد مسبقاً أسلوب المتابعة المتفق عليه أولاً.

- **المكافأة والتقويم**: ذا أدى الشخص عملاً أو مهمة كلف بها على خير وجه فلا أقل من مكافأته وتحفيزه، وتقديره مادياً أو معنوياً ومن الاعتبارات التي يجب أخذها عند تحديد مستويات تفويض سلطة اتخاذ القرار ما يأتي:
  - **مستقبلية القرار**: فكلما كان طويل المدى كانت السلطات الأعلى هي المسئولة.
  - **تأثير القرار**: كلما كان تأثيره ونطاقه أكثر شمولاً لأجزاء المنظمة كان المستوى الأعلى هو المسئول عن اتخاذه.
  - **اعتبارات القيمة المالية**: فكلما كانت الأموال المترتبة على اتخاذه كبيرة كان أيضاً المسئول عن اتخذاه الإدارة العليا.
  - **روتينية القرار**: كلما كان القرار فريداً وغير متكرر كان المستوى الأعلى هو المسئول عن اتخاذه، أما القرارات الروتينية المتكررة فإنه يجب أن تفوض للمستويات الدنيا وذلك كما يتضح من الشكل التالي:

المستوى / المحدد	دنيا	عليا
مستقبلي	قصير المدى	طويل المدى
تأثير الفرار	صغير	كبير
نطاقه	محدود	شامل
القيمة المالية	منخفضة	مرتفعة
تكرار	روتيني متكرر	غير متكرر

العلاقة بين المستويات الإدارية وتفويض السلطة

التنسيق وظيفة شمولية:

لقد اعتبرنا التنسيق وظيفة حيوية من وظائف الإدارة. ويوافقنا في هذا الرأي عدد كبير من عملاء الإدارة وممارسيها. إلا أن البعض لا يعتبر التنسيق وظيفة إدارة من تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة. فعند ممارسة هذه الوظائف بكفاءة وفاعلية فإن النتيجة هي تكامل وتوازن الجهود المبذولة، أي التنسيق الفعال بين الجهود الجماعية. وأكثر من ذلك، يقول هذا البعض، إن التنسيق نشاط متداخل مع كافة وظائف الإدارة.

وهذا الكلام بالطبع صحيح.. بل هو يؤشر كون التنسيق عملية مهمة وحيوية، ووظيفة أساسية، رغم أنها لا يطلقون عبارة (وظيفة) عليها. إلا أن منهجنا في هذا الكتاب هو اعتبار التنسيق من وظائف الإدارة المهمة.

ولتوضيح دور التنسيق كوظيفة شمولية نذكر الحالات التالية:

1- في مرحلة التخطيط:

يناقش المدير العام مع مديري الإدارات الخطط الفرعية المقترحة، ويتم التنسيق بين الخطط والسياسات الفرعية وبين بعضها البعض وبينها وبين الخطط والسياسات العامة للمشروع. كذلك يتم

شرح الخطط والسياسات والبرامج لكافة العاملين القائمين على تنفيذها. كما أن التنسيق الفعال يعتمد على التخطيط السليم الجيد لضمان سير الخطط والبرامج معاً في نفس الاتجاه لتحقيق الهدف المشترك.

2- الغرض من التنظيم:

هو التنسيق بين الجهود وتحقيق التكامل والتوازن بينها. فعندما يقوم المدير بتحديد أوجه النشاط وتجميعها في شكل وحدات تنظيمية وتحديد اختصاصات هذه الوحدات، وعندما يحدد السلطات والمسئوليات والوظائف والعلاقات بينها، يراعي تحقيق التنسيق بين الجهود الجماعية في المشروع وتفادي أي تعارض أو تداخل أو ازدواج بينها. ومن ثم يكون عامل التنسيق في ذهنه إبان مباشرته لكافة العمليات التنظيمية.

3- التوجيه:

أيضاً يمارس المدير نشاط التنسيق. فجوهر أعطاء الأوامر والتعليمات يعني التنسيق بين أوجه النشاط المختلفة بما يكفل تحقيق الأهداف بأحسن الوسائل وأكفأها.

4- الرقابة:

أيضاً يمارس المدير نشاط التنسيق. فعند ممارسته لوظيفة الرقابة وكشفه لأي انحرافات عن الخطط والبرامج الموضوعة، يبحث المدير عما إذا كان يوجد وأين يوجد نقص في التنسيق. وعندما يتبين للمدير وجود انحرافات يتخذ الإجراءات لمعالجتها وإعادة توحيد الجهود نحو تحقق الهدف. أي أنه يمارس التنسيق داخل الرقابة.

يتضح في أعلاه أن التنسيق ليس فقط وظيفة من وظائف الإدارة (نعطيها هذه التسمية لأهميتها الكبيرة) وإنما التنسيق هو جوهر العملية الإدارية أيضاً باعتبار أن الإدارة تتمثل في التنسيق بين الجهود الجماعية وتحقيق التكامل بينها بما يضمن بلوغ الأهداف المرسومة.

علاقة الخريطة التنظيمية بالتنسيق[1]:

إن الخريطة التنظيمية توضح كيفية تقسيم العمل وتنسيقه أو هي الشكل الصريح للعلاقات، والأدوار وتدفق المعلومات الرسمية في المنظمة. وعادة ما تقوم الإدارة العليا بوضع مثل هذه الخريطة لتساعد باقي المديرين توضح لهم كيف يرتبط بعضهم ببعض، خاصة بتحديد مناطق السلطة واتخاذ القرار. وهناك خمسة مظاهر أساسية تظهرها الخريطة التنظيمية وهي:

1- تقسيم العمل:

حيث تظهر الخريطة التنظيمية الطريقة التي يتم بها تقسيم العمل.

2- تسلسل السلطة:

حيث تظهر الخريطة بوضوح من الذي يأمر ومن الذي يجب أن يعطي تقارير وينفذ الأوامر في المنظمة.

3- أنواع العمل الذي يجب أن يعمله أعضاء التنظيم وأن يتم عمله:

فعندما تكون هناك حاجة لعمل جديد، فإن الخريطة تساعد المديرين على وضع هذا العلم في القسم المناسب له.

(1) د. عصام الدين أبو علفة، مرجع سبق ذكره، ص299.

4- أساس التنظيم:

حيث تظهر الخريطة التنظيمية التصميم الكامل للمنظمة وهل هي على أساس وظيفي أم أقسم.

5- مستويات الإدارة:

حيث يمكن معرفة كم مستوى إداري يوجد في المنظمة، وكذلك كيفية تدفق المعلومات، وأنماط الاتصالات داخل المنظمة. ولكن هل تعبر الخريطة التنظيمية عن حقيقة ما يحدث في المنظمة؟ بالرغم من سعة انتشار واستخدام الخرائط التنظيمية، إلا أننا يجب أن نعلم أنها لا تظهر دائماً ما الذي تقوم المنظمة بعمله في الواقع، فهي لا تظهر إلا الجزء الرسمي فقط من التنظيم أو ما يجب أن يكون أو ما تريد الإدارة أن يحدث، ولكنها لا تظهر التنظيم غير الرسمي رغم وجوده في الغالب وأهميته وتأثيره على خطوط الاتصالات واتخاذ القرارات. ويشير التنظيم غير الرسمي إلى القرارات التي يتم اتخاذها خارج خط السلطة الرسمي كما توضحه الخريطة التنظيمية، وليس معنى تجاهل التنظيم غير الرسمي أنه غير موجود، فلا تخلو منظمة من وجود تنظيمات غير رسمية وليس هذا مشكلة في حد ذاته لكن المشكلة تتعلق بكيفية التعامل معه.

طرق تحسين التنسيق:

1- الإشراف المباشر:

كما سبق أن ذكرنا يعتبر من أكثر وسائل التنسيق شيوعاً.

2- القواعد والإجراءات:

وتعتبر من أكثر وسائل التنسيق استخداماً وخاصة في المنظمات الحكومية كبيرة الحجم أو متعددة الفروع كالجمارك، والضرائب، وأجهزة خدمات المواطنين على اختلافها.

وكذلك فيما يتعلق بممارسة وظائف معينة متكررة تقوم على إجراءات محددة الإشراف والتخزين، وشئون الأفراد، كالتعيين والأجور، والحوافز...إلخ، حيث تحاول هذه الوسائل للتنسيق أن تنمط أداء العاملين في مواقع التنظيم المختلفة مهما اختلف من يقوم بالأداء. ويتناسب هذا الأسلوب في حالة وجود أعمال روتينية متكررة.

3- الأهداف والمهام:

وذلك من خلال تحديد دقيق للأهداف المطلوبة وخاصة حينما يتعذر تحديد إجراءات وقواعد واضحة تتناسب مع طبيعة العمل غير الروتيني، فإنه يكون من الأفضل حينئذ تحقيق التنسيق من خلال تنمية المهام أو الأهداف المطلوب تحقيقها بصرف النظر عن إجراءات وطريقة الأداء التي قد تختلف من شخص لآخر وهذا الأسلوب يتناسب مع الجهات التي يتسم عملها بدرجة أكبر من عدم التأكد.

4- تنميط المهارات:

وذلك من خلال العمل على جعل مهارات القائمين بالعمل عل درجة عالية من الكفاءة من خلال الاختيار الدقيق والتدريب المتواصل بضمان أعلى مستوى أداء من الجميع حينما يقومون بأي عمل، وكأن الذي يؤدي العمل فرد واحد وهذا الأسلوب لا مفر منه حينما يكون من الصعب تحديد إجراءات العمل أو التكهن بنتائجه مثل عمليات جراحة القلب المفتوح، أو جراحة الحوادث في المستشفيات، فإن تركيز إدارة المتشفى هنا لضمان أعلى مستوى متكامل.

مشكلات التنسيق ومقومات نجاحه[1]:

أولاً: مقومات النجاح:

تتمثل مقومات النجاح فيما يلي:

1- ألا يفرض بقيادة استبدادية بل يجب أن تحققه قيادة ديمقراطية تؤمن بقيمة الإدارة المشتركة والتمثيل الديمقراطي.

2- يجب أن يقوم على أساس من التوقيت الزمني وبغرض تحقيق التوازن بين جميع الوحدات في الاتجاهين الأفقي والرأسي في آن واحد.

3- أن تكون عملية التنسيق عملية مستمرة.

4- أن تكون المسئولية عنه مسئولية مباشرة.

5- أن يبدأ التنسيق منذ بداية المشروع في مزاولة نشاطه.

6- ضرورة تفهم كل فرد لدوره في تحقيق أهداف المنظمة وعلاقته بأدوار الآخرين.

7- وضوح الأهداف والسياسات على مستوى المنظمة وعلى مستوى الوحدات فيها بحيث يفهمها جميع العاملين.

8- تحديد اختصاصات الوحدات وعلاقات السلطات بوضوح.

ثانياً: مشكلات التنسيق:

قد يبدو للباحث أن التنسيق عملية تمتاز بالبساطة والسهولة ولكن الواقع يؤكد أنها من المهام الشاقة التي تقوم بها الإدارة التنفيذية في العصر الحديث نظراً لكبر حجم المنشآت وتعقد أعمالها وازدياد مشكلاتها.

وللوقوف على إحدى مشكلات التنسيق في مشروع كبير نستعرض العمليات التي تؤديها كل من إدارة المبيعات وإدارة الإنتاج فيه. فالأولى يهمها كثيراً أن تبيع أكبر قدر ممكن من السلع المنتجة ولو ترك الأمر لها في هذا الصدد فإن مستخدمي البيع يمكنهم القيام بتسويق ضعف ما تنتجه إدارة الإنتاج من سلع، ولكن من جهة أخرى قد تهبط المبيعات نتيجة تأثر السوق أو ضعف في أساليب البيع نفسها أو لاجتماعهما معاً ففي هذه الحالة قد تجد إدارة الإنتاج أن من صالحها إنتاج ما يزيد عن حاجة السوق منعاً لتعطل المعدات والآلات وتفادياً لأمر الاستغناء عن العمال المدربين الصالحين وغير ذلك من الأسباب من الواضح أن هناك تضارباً في المصالح والأهداف التي لهاتين الإدارتين. ومن هنا تشتد ا لحاجة إلى تنسيق الجهود فيها بغرض تحقيق التوازن بينها وذلك منعاً لوقوع التضارب المذكور وما يتبعه من مشكلات إدارية تزداد تقعيداً كلما أغفلنا أمر ذلك التنسيق.

وبالمثل يمكن تصور العلاقات بين إدارة المشتريات والإدارة الهندسية لشئون التصميم فبدون التنسيق بين مجهوداتهما يحدث أن تقوم الثانية بتصميم سلعة تحتوي على مواد أولية لا تطابق مواصفات لمستويات الأشكال والحجوم المطلوبة مما يجعل وكيل الشراء في مواجهة مشكلات معينة. ولهذا يجب العلم على تنسيق تلك الجهود بطريقة تحد من ضياع الوقت والمال في تشتتها وفي تضارب مصالحها.

---

(1) د. محمد ماهر عليش، أصول التنظيم والإدارة، مرجع سبق ذكره، ص 423 وما بعدها.

وترجع مشكلات التنسيق إلى:

أولاً: تعقد الوظائف والأعمال التي يقوم بإنجازها الأفراد لي المنظمات.

ثانياً: زيادة التخصص في الجهود المطلوب بـذلها قيامـاً بتلـك الوظـائف والأعـمال مـع ضرورة تقسـيم العمل بين القائمين بها.

ثالثاً: أنه لا يوجد من يفكر ويهتم بالمصلحة العامة.

رابعاً: وجود وحدات وأقسام معزولة ومنفصلة بأحكام بين الإدارات المختلفة.

خامساً: أن كل إدارة لا تدرك ولا تعرف ولا تريد أن تعرف شيئاً عن الإدارات الأخرى.

والواقع أن الاتساع المطرد في حجـم المشروعـات والتعقـد المتزايـد في هياكلهـا التنظيميـة يزيـد مشـكلة التنسيق تعقيداً. وفي المشروعات الكبرى تواجه أعمال الرقابة مشكلات التنسيق بشكل واضح، كما أنها تعتمـد عـلى ما يتمتع به المراقبون من طاقات معينة ومن قدرات على العمل. وفي التنظيمات المعقدة تتزايد مشـكلات الاتصـال بين مستوياتها المختلفة الأمر الذي يزيد من صعوبة التنسيق، وتتمثل مشـكلات الاتصـال هـذه في الصـعوبات التـي تعترض سبلها في كافة الاتجاهات أفقياً ورأسياً ومن أعلى ومن أسفل ومن جانب لآخر. هذا بالإضافة إلى تزايـد عـدد الأفراد العاملين في المشروعات الحديثة يضيف صعوبات أخرى إلى مشكلة التنسيق إذ أن كل فـرد مـن هـؤلاء يمثـل شخصية مستقلة تسعى لتحقيق مصالحها وإشباع رغباتها جنباً إلى جنب مع رغبات وأهداف المشروع نفسه، كما أن لكل منهم عاداته الخاصة في العمل ووجهة نظره نحو العمل.

على أنه يلاحظ أن التنسيق إذا كان يتناول أفراد البشر أنفسهم فـإن هـذا يزيـد مشـكلاته تعقيـداً نظـراً لاختلاف الأفراد في طباعهم و عاداتهم وميولهم وأهوائهم.. ومن ثم تكون مهمة المنسق شاقة ومعقـدة فاسـتجابات هؤلاء الأفراد تكون متفاوتة غير ثابتة أو محددة لدرجة أن كل فرد منهم يمكنه العمل مستقلاً عن بقية الآخرين.

ثالثاً: صور مباشرة التنسيق:

يباشر المديرون أعمال التنسيق في منشآتهم عن طريق السبل الرئيسية الأربعة الآتية:

1- تفويض السلطة وتحرير المسئولية:

أن المشروع الكبير أصبح شبكة من العلاقات التنظيمية الرسـمية وغـير الرسـمية التـي تقـوم بـين الأفـراد العاملين فيه. هذه العلاقات تنشأ إما في اتجاه رأسي حيث توجد مستويات من السلطة مسلسلة من أعلى إلى أسفل، وإما في اتجاه أفقي حيث تعمل الأفراد والجماعات في الوظائف والأعمال في الإدارات والأقسـام المختلفـة أي أن كـل مستوى من مستويات السلطة والمسئولية يعمل في اتجاه أفقي على شكل وحدة من وحدات متفاوتـة عـن بعضـها البعض وفقاً لخطة التنظيم الموضوعة من الإدارة التنفيذية العليا بالمنشأة.

ولهذا تنشأ مشكلة التنسيق في كل من الاتجاهين الأفقين والرأسي معاً. ففي الاتجاه الأفقي تنشأ الحاجـة إلى التنسيق بغرض توحيد جميع الجهود الوظيفية والقسمية في المنشأة الأمر الذي يصبح معه كل مدير تنفيـذي أو قائد أو مشرف مسئولاً عن تحقيق عامل التوافق بين مجهودات القسم أو الإدارة أو الوحدة التابعـة لـه بمـا يحقـق أهداف وسياسات المنشأة بوجه عام.

أما التنسيق الرأسي فالغرض منه هو التوفيق بين أعمال جميع المستويات المختلفة في المنشأة التي توجد على خط رأسي بما يحقق عامل الانسجام بين مجهودات بعضها البعض.

على أنه سواء كان التنسيق في اتجاه رأسي أو أفقي فإن الحاجة ماسة دائماً إلى تفويض السلطة وتحديد المسئولية في أرجاء النظام القائم في المنشأة، وذلك لأنه لكي تم توحيد جهود الوحدات الأفقية التي دعت إليها ضرورة التخصص في النشاط مثلاً بما يحقق أهداف المنشأة ويعمل على تقدمها بوجه عام كان لزاماً من بادئ الأمر تحديد سلوك رؤسائها بدقة وأحكام، كما ويجب على هؤلاء الرؤساء معرفة الحدود الواجب على مرؤسيهم التزامها تماماً في سلوكهم ليكونوا على بينة من حقيقة أعمالهم الأمر الذي يسهل معه تنسيق مجهوداتهم جميعاً.

2- المراجعة والمشاهدة:

تعتبر عمليات المراجعة والمشاهدة من عمليات الرقابة الإدارية فالمدير التنفيذي الذي يرغب في تحقيق تنسيق مستمر لجهود مرءوسيه لا ينبغي عليه أن يخطط لهذا التنسيق فحسب بل يجب عليه أيضاً أن يمهد السبيل للمقارنة بين ما يبذلونه من جهد وبين ما يجب بذله فعلاً.

ولكي تتم عملية المقارنة هذه على الوجه الأكمل يجب على المدير أن يقف جيداً على حقيقة أعمال مرءوسيه بغية فرز الأعمال غير المترابطة أو غير المنسقة منها، والبحث عن النتائج التي تشير إلى قصور في التنسيق، وأخيراً معرفة مصادر كلاً من سوء الفهم وازدواج الجهود وهما أمران غير مرغوب فيهما في العمل.

ويستعين المدير في تحقيق هذا الغرض بأساليب خاصة وإجراءات معينة أهمها استخدام السجلات والتقارير الدورية التي يمكن أن تكشف عن نقاط الضعف في العمل مما يقتضي ضرورة التنسيق بين أجزائه المختلفة.

3- تيسير سبل الاتصال:

إن تيسير سبل الاتصال بين المستويات المختلفة الموجودة في أرجاء النظام في المنشأة يعتبر دعامة من دعامات تحقيق التنسيق الناجح.

ويقترح[1] Earnest Dale عامتين هامتين في هذا الصدد وهما:

1- الاتصال بواسطة اللجان.

2- الاتصال عن طريق القرارات الجماعية.

وتنقسم لجان الاتصال قسمين هما لجان تتشكل من رؤساء الإدارات في المنشأة وتسمى باللجان التنفيذية الدائمة، واللجان متخصصة تمارس سلطات أضيق نطاقاً من سابقتها كاللجنة المالية مثلاً.

ويمكن تلخيصا لمزايا التي تعود من تشكيل هذه اللجان فيما يلي:

أ- تطبيق نظام الإشراف الاستشاري عن نشاط المشروع.

ب- التنسيق بين البرامج الطويلة الأجل والقصيرة الأجل.

ج- المرونة في معالجة المواقف الطارئة والأحداث المفاجئة.

د- اكتساب خبرات إدارية واسعة.

وعلى الرغم مما يوجه إلى اللجان المذكورة من النقد نظراً لأنها تشغل وقت الأعضاء لحد كبير أحياناً، علاوة على أنها تتطلب أنفاق مصروفات خاصة بأعمال السكرتارية والانتقال والسفر وخلافه إلا أن

---

(1) في تقرير له بعنوان Planning and Developing the company organization structure.

مزايا تشكيلها لا يمكن إغفالها وبخاصة من ناحية تنسيق الجهود وإحكام ضبطها بغرض تحقيق أهداف المنشأة بكفاية تامة.

هذا ويقوم نظام الاتصال عن طريق القرارات الجماعية التي تتخذ في الاجتماعات على أساس من حرية المناقشة المفتوحة وتبادل الآراء وبحث المشكلات وتقديم المقترحات وعرض الحلول وسبل العلاج. والواقع أن تفهم مشكلات المنشأة على نطاق واسع يؤدي ولا شك إلى تنسيق أفضل كما أنه من شأن المقابلات الجماعية أنها تحقق نظام الاتصال المباشر وما يسمى بالاتصال وجهاً لوجه. علاوة على أن جو العمل الذي يتميز باتخاذ القرارات الجماعية يتميز أيضاً بتنسيق الجهود وتوحيدها لغاية واحدة، فالاجتماع أو المقابلة – في حد ذاتها – مظهر من مظاهر تنسيق الجماعات.

على أنه يلاحظ وجود سبل أخرى للاتصال بغرض التنسيق غير اللجان والمقابلات الجماعية المذكورة أهمها مسك السجلات ووضع التقارير وكافة صور الاتصال الشخصي بين أفراد المنشأة ولهذا يقال بأن الجهد المنسق ما هو إلا نتيجة نهائية لطائفة كبيرة من أوجه الاتصال.

ولكي يتحقق التنسيق على الوجه المرضي: يجب أن يتفهم كل فرد في المنشأة طبيعة عمله وحقيقته فهماً واضحاً وكذلك طبيعة وحقيقة أعمال الآخرين الذين تربطهم به صلة المسئولية. وتتوقف درجة الفهم المطلوب على درجة استمرار الاتصال ومدى وضوحه ومقدرا ما يحويه من مغزي وما يدل عليه من معنى.

وفي إمكانية المديرين التنفيذيين عمل الكثير لتيسير سبل الاتصال وتسهيلها بين مختلف الإدارات في المنشأة بغرض تحقيق التنسيق بين مجهوداتها جميعاً. من ذلك مثلاً ضرورة قيام إدارة الشئون المالية بتوضيح أسباب التعديل في سياساتها المالية لإدارة المبيعات قبل البدء في تنفيذ هذا التعديل وذلك في وقت المناسب حتى تكون هذه على بيئة من كل تغيير أو تعديل يؤثر على سياستها هي.

هذا ويعتبر من سبل الاتصال الناجحة في تحقيق التنسيق عقد الاجتماعات الدورية بين موظفي المنشاة على أساس من التنظيم والإدارة العلمية. ولقد وجد من الأفضل تحديد وقت لهذه الاجتماعات مع تخصيص حجرة مستقلة لهذا الغرض وتوضيح جدول الأعمال اللازم لكل اجتماع على حدة على أن يتم الاجتماع في جو من القيادة الديمقراطية والمناقشة الحرة التي تسمح بتداول الآراء والأفكار وبالوقوف على مختلف المشاعر والأهواء والرغبات والمقترحات الخاصة بمشكلات العمل القائمين به. وعلى الرغم من أن هذا النوع من الاجتماعات يلقى معارضة شديدة من بعض المديرين – خوفاً من إثار المتاعب لهم ولسلوكهم القيادي أو الإداري في المنشأة – إلا أن التجارب أثبتت نجاحه في دعم أركان التنسيق وفي تحقيق أهدافه. ويقترح[1]. **M. Dimork** خمس أهداف يمكن تحقيقها على طريق اجتماعات الموظفين هي:

أ- خلق الشعور عند كل عضو في الاجتماع بوحدة الجهود المبذولة.

ب- إحاطة الموظفين الحاضرين علماً بالمشكلات الجديدة ويسبل النهوض بأعمالهم.

ج- الوقوف على آراء هؤلاء الموظفين بشأن حل تلك المشكلات مع تحقيق تعاونهم في هذا الصدد.

د- إتاحة الفرصة للمرؤوسين للوقوف على إجابات بعض الأسئلة التي يرغبون في توجيهها للرؤساء وبخاصة إذا كانت هذه الأسئلة تتعلق بمصلحة العمل.

---

(1) في كتابة بعنوان The Executive in Action.

هـ-	الكشف عن نقط الضعف في جهاز التنسيق وبهذا يمكن اتخاذ اللازم من الإجراءات لتقويتها:

4- التنسيق عن طريق القيادة:

التنسيق والقيادة عملان متصلان ووجود أحدهما يتضمن وجود الآخر. والواقع أن تفويض السلطة وأعمال المراجعة والملاحظة والتنسيق ما هي إلا صور ومظاهر متعددة من مهام ومسئوليات القيادة.

والتنسيق عمل إنساني يبذل القائد في سبيل أدائه مجهوداً شخصياً معيناً يتميز بدرجة وعيه بقيمة التنسيق وإدراكه لحقيقة أهدافه.

هذا بالإضافة إلى أنه إذا دققنا النظر في أنواع السلوك القيادي لوجدناها جميعاً تهدف إلى تحقيق التنسيق وتثبيت دعائمه، فرسم السياسات مثلاً من شأنه أن يحقق تنسيقاً قوى الأثر في ضبط الجهود المبذولة من جميع الوحدات في المنشأة مع إحكامها من أجل بلوغ غاية واحدة مشتركة رغم اختلاف أعمال وتفاوت مصالح تلك الوحدات.

ويرى[1] **W. Newman** أن أضل مرحلة مناسبة لإرساء قواعد سليمة للتنسيق هي المرحلة التي تخطط فيها برامج الأعمال وتحدد فيها مجالات النشاط المختلفة في المنشأة. ويعتبر هذا الأمر من مسئوليات القيادة الرئيسية أيضاً إذ أن القائد المسئول عن شئون التنفيذ في عدة وحدات في وقت واحد يكون في مركز طيب يسمح له بالتوفيق والتنسيق بين جميع الخطط الملائمة بغية تحقيق عامل الانسجام بينها جميعاً.

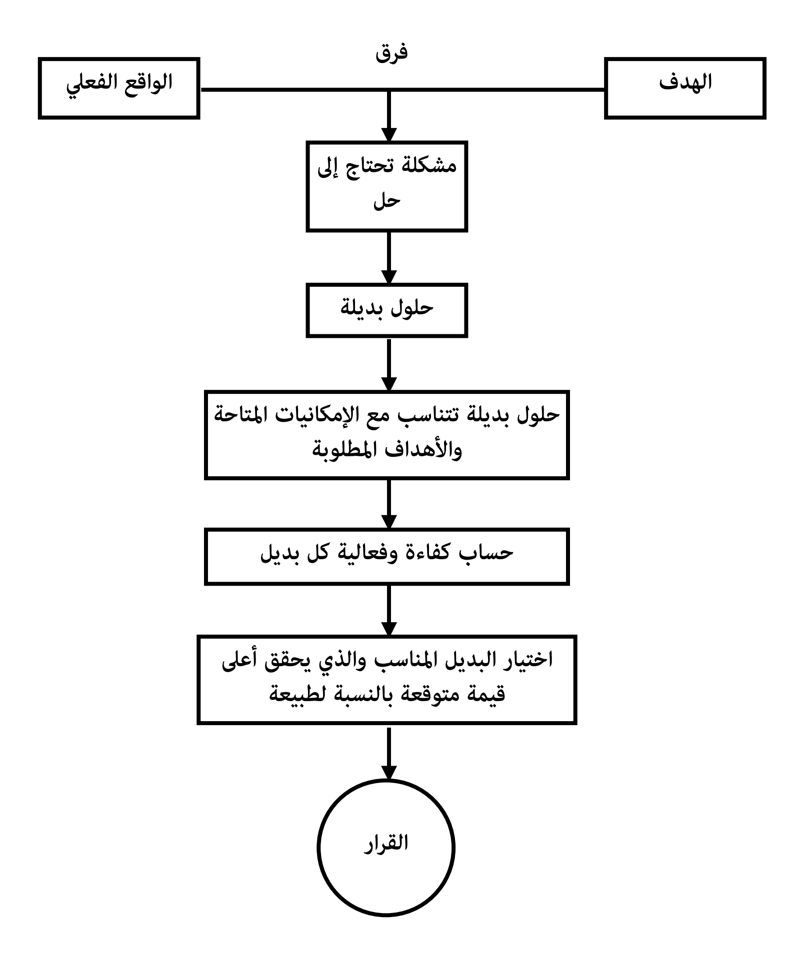
ثانياً: اتخاذ القرارات:

تحتل عملية صنع القرار أهمية خاصة في الإدارة العامة وذلك نظراً لأن الإدارة الحكومية والسياسية التي تتبناها الحكومة في الشئون الداخلية والخارجية تمثل في حد ذاتها مجموعة من القرارات يساهم في صنعها مجموعة من الأفراد والجهات الرسمية. كما أن هناك العديد من القوى والعوامل المتعددة التي تؤثر على عملية صنع القرار الحكومي لذا كان لزاماً علينا أن نلقي الضوء على نظريات القرار في المجال الحكومي على اعتبار أن عملية صنع القرار تعتبر من أهم واجبات القيادات في الإدارة العامة.

وبصفة عامة يمكن القول بأن القرار هو عملية تتبلور في الاختيار بين بدائل متعددة ذات مواصفات تتناسب مع الإمكانيات المتاحة والأهداف المطلوبة.

---

(1)	في كتابه بعنوان Administrative Action.



القرار الإداري:

فهو: سلوك أو تصرف واع منطقي ذو طابع اجتماعي ويمثل الحل أو التصرف أو البديل الذي تم اختياره على أساس المفاضلة بين عدة بدائل وحلول ممكنة ومتاحة لحل المشكلة ويعد هذا البديل الأكثر كفاية وفاعلية بين تلك البدائل المتاحة لمتخذ القرار[1].

ومن التعريف السابق يمكن استنتاج أن:

أ- القرار الإداري يعني إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة.

ب- القرار الإداري يتعلق بتنفيذ الأهداف ويقوم على المشروعية (أي يأخذ الصورة القانونية في الاعتبار) والتدرج أي (تدرج السلطات) والمنطق ويختص بموضوع واحد.

ج- والقرار الإداري لا يقبل السحب لأنه إذا صدر تبقى أثاره قائمة ولو سحب إدارياً لذا يتعين توخي الدقة التامة قبيل إصداره.

(1) حسن حريم وآخرون، أساسيات الإدارة، دار الحامد، عمان، 1998، ص140.

متطلبات القرار الإداري[1]:

يتخذ الرجل الإداري قراراً ما لحل مشكلة معينة في حالة توافر المتطلبات التالية:

أ- اختيار البديل الأفضل من بين البدائل المتاحة.

ب- وجود حاجة في التنظيم بإحداث التغيير لمعالجة المسائل والمشكلات القائمة وكذلك المناخ التنظيمي الملائم لذلك وخاصة من ناحية إقناع الأطراف التي تتأثر بإحداث التغيير داخل المنظمة وخارجها.

ج- تحديد درجة التغيير المطلوب إحداثها والتي غالباً ما تؤثر على مصالح العاملين في التنظيم وطموحاتهم وتوقعاتهم المستقبلية.

د- ضرورة تعريف المشكلة التي تتطلب إحداث التغيير، وهذا يتطلب فن ومهارة خاصة في التحليل والمشكلة تكون صعوبة أو قيد على الحل...

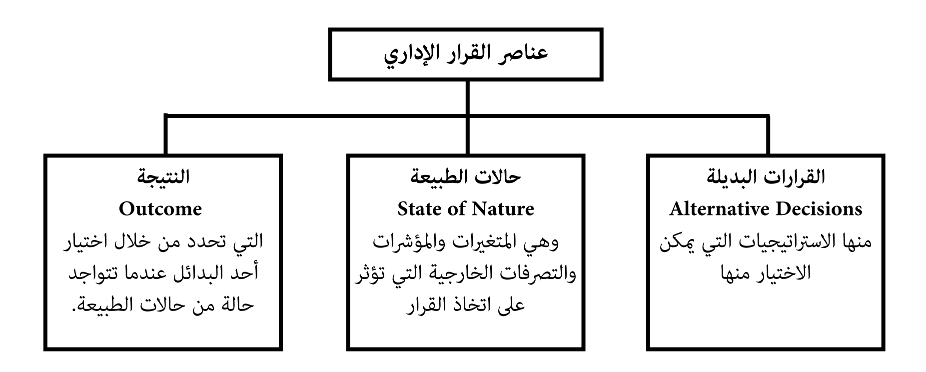
هـ- وجود أكثر من بديل يمكن اختيار البديل الأفضل من بينها وتمثل البدائل حلولاً للمشكلة موضوع اتخاذ القرار.

عناصر القرار الإداري:

يتكون القرار الإداري من العناصر التالية:

- القرارات البديلة والمتمثلة بمجموعة البدائل التي تشكل حلولاً بديلة للمشكلة المطروحة.
- حالات الطبيعة والمتمثلة بالظروف المحتملة الوقوع والتي تؤثر على البدائل المتاحة ونتائجها.
- النتائج والمتمثلة بالعوائد المترتبة على كل بديل متاح والتي تتحقق في ظل حالة الطبيعة.
- متخذ القرار (الرجل الإداري).

والشكل التالي يوضح عناصر القرار الإداري ...



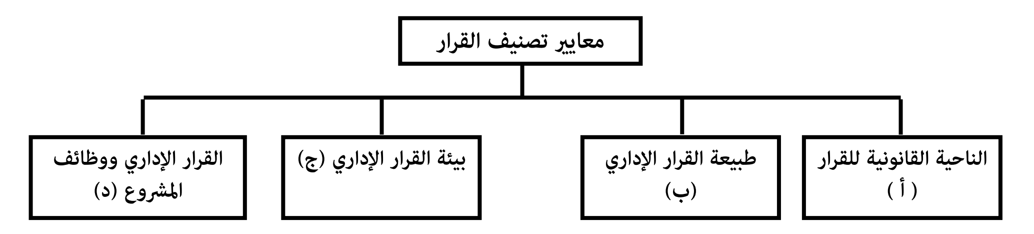
(1) د. جاسر نصر المنصور، نظريات القرارات الإدارية، دار الحامد، عمان 2000، ص 23 وما بعدها.

أنواع القرارات الإدارية:

يختلف القرار الإداري الذي يتخذه المدير وذلك:

- باختلاف المركز الإداري الذي يشغله المدير داخل المنظمة.
- بمدى الصلاحيات التي يتمتع بها المدير.
- بأثر البيئة التي تعمل ضمنها المنظمة

ونتيجة هذه الاختلافات الكبيرة في القرارات الإدارية فإنه يتم تصنيفها إلى أنواع استناداً إلى معايير عديدة أهمها ما يلي:



أ- الناحية القانونية:

تقسم القرارات وفق هذا المعيار إلى أربعة أقسام[1]:

1- مدى القرار وعموميته ويتضمن ما يلي:

- القرار التنظيمي المتعلق بالقواعد العامة الملزمة التي تطبق على عدد غير محدد من الناس، كاللوائح التنظيمية والسلطات والسياسات في المنظمة.
- القرار الفردي المتعلق بمخاطبة فرد محدد كقرار التعيين.

2- تكوين القرار:

- قرارات بسيطة لها كيان مستقل وأثر قانوني سريع (تعيين موظف أو مكافأته).
- قرارات مركبة تتألف من عملية قانونية تتم على مراحل عديدة (إجراء مناقصة أو مزاد).

3- أثر القرار على الأفراد:

- قرارات ملزمة (الأوامر الإدارية).
- قرارات لا تحمل صفة الإلزام (النشرات والتعليمات التي توضح إجراءات العمل).

4- قابلية القرار للإلغاء أو التعويض:

- قرارات قابلة للإلغاء أو التعويض (قرارات الفصل والعقوبة).
- قرارات غير قابلة للإلغاء (الأعمال التنظيمية التي يصدرها مجلس الإدارة).

ب- طبيعة القرار:

تقسم القرارات وفق هذا المعيار إلى ثلاثة أقسام:

1- القرارات الأساسية والروتينية:

---

(1) د. محمد عساف، أصول الإدارة، بدون ناشر، القاهرة، 1982، ص 514.

- القرارات الأساسية: تتطلب إجراءات كثيرة قبل اتخاذها لمعالجة المشكلات التي لا تتكرر باستمرار وتكون قرارات استراتيجية (اختيار موقع المشروع أو طريقة الإنتاج).
- القرارات الروتينية: متكررة باستمرار وتتخذ لتعالج الأعمال المتكررة (الرقابة على جدولة الإنتاج).

2- القرارات التنظيمية الفردية:

- القرارات التنظيمية تتعلق بعمل المنظمة ونشاطها وتتخذ من قبل المدير من خلال سلطته الرسمية.
- القرارات الفردية: ليس لها صفة رسمية وترتبط بالمشخص الذي يتخذها (استقالة) وهذه القرارات لا تفوض إلى الوحدات الإدارية الأدنى أو المرؤوسين.

3- القرارات المبرمجة والقرارات غير المبرمجة:

قسم كونتز وزملائه القرارات إلى نوعين وهما[1]:

- القرارات المبرمجة وهي القرارات المخططة سلفاً وتتناول مشكلة متكررة أو روتينية، حيث يتم تحديد أساليب وطرائق وإجراءات حل أي مشكلة سلفاً أو التعامل معها، ومن أبرز الأمثلة على القرارات المخططة مسبقاً إعادة طلب شراء نوع معين من المواد الخام أو قرارات التعيين والتوظيف والإجازات... إلخ، حيث يتم توضيح الإجراءات الخاصة بكل حالة من الحالات المذكورة مسبقاً. وذلك من واقع اللوائح المعمول بها في مجال المشتريات أو شؤون العاملين.. إلخ، وهذه القرارات تتخذ في المستويات التنفيذية.
- القرارات غير المبرمجة وهي القرارات التي تتغير مع تغير وتبدل موضوعات عملية اتخاذ القرار، أي هي القرارات التي تتعامل مع المواقف غير المحددة أو غير المألوفة مثل القرارات الاستراتيجية كابتكار نوع جديد من السلع والدخول إلى أسواق تصريف جديدة وقرارات التوسع وقرارات الاندماج، ومعظم هذه القرارات تتخذ في المستويات الإدارية العليا.

وفيما يلي جدولاً يوضح مقارنة بين القرارات المبرمجة وغير المبرمجة:

مقارنة بين القرارات المبرمجة وغير المبرمجة

م	القرارات غير المبرمجة	القرارات المبرمجة
1-	غير متكررة أو روتينية (رتيبة)	روتينية (رتيبة) ومتكررة
2-	الظروف فيها متغيرة وغير مستقرة	الظروف مستقرة وثابتة نسبياً
3-	البيانات غير مؤكدة نسبياً	البيانات تتسم بالثبات النسبي أو شبه مؤكد
4-	الوقت والجهود المبذولة فيها كبيرة نسبياً	الوقت والجهد المطلوب محدود
5-	غالباً ما يتم اتخاذها في المستويات الإدارية لعليا	تتخذ في مختلف المستويات الإدارية

(1) د. حسن حريم وآخرون، أساسيات الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص 141.

-6	غير قابلة للتحويل في الغالب	غالباً ما يتم تحويلا الصلاحيات إلى المستويات الوسطى والدنيا
-7	تتعلق بالبعد الاستراتيجي للمنظمة	تتعلق بتمشية الأنشطة التشغيلية للمنظمة

ج- بيئة القرار الإداري:

وتنقسم القرارات وفق هذا المعيار إلى ما يلي:

1- **القرارات تبعاً لدرجة التأكد**: وهي القرارات التي تتخذ في حالة التأكد التام من طبيعة المتغيرات ونوعيتها والعامل التي تؤثر في اتخاذ القرار والقدرة على تنفيذه وبالتالي فإن آثار القرار ونتائجه تكون معروفة بصورة مسبقة.

2- **القرارات تبعاً لدرجة عدم التأكد**: وهي القرارات التي تتخذها الإدارة عندما ترسم أهداف المشروع العامة وسياساته وتكون الإدارة في ظروف لا تعلم فيها مسبقاً بإمكانيات حدوث أي من المتغيرات أو الظروف المتوقع وجودها بعد اتخاذ القرار، وذلك بسبب عدم توافر المعلومات والبيانات الكافية وبالتالي صعوبة التنبؤ بها.

3- **القرارات تبعاً لدرجة المخاطرة**: وهي القرارات التي تتخذ في ظروف وحالات محتملة الوقوع وبالتالي فإن على متخذ القرار أن يقدر الظروف والمتغيرات محتملة الحدوث في المستقبل وكذلك درجة احتمال حدوثها.

د- **القرار الإداري ووظائف المنظمة:**

وتقسم القرارات وفق هذا المعيار إلى ما يلي:

1- قرارات تتعلق بالوظائف الإدارية وكيفية تنفيذها.

2- قرارات متعلقة بالإنتاج وحجمه وأسلوبه ونوعه.

3- قرارات متعلقة بالتسويق.

4- قرارات متعلقة بالتمويل.

5- قرارات الأفراد

وبصفة عامة يوضح الجدول التالي مجمل القرارات التي تتخذ على مستوى العمليات الإدارية.

العملية الإدارية	القرار الإداري
عملية التخطيط	الخطة والبرامج والسياسات
عملية التنظيم	الهيكل التنظيمي والمجرى التنظيمي
عملية التوجيه	التناسق والإشراف والمتابعة والاتصال
عملية الرقابة	نظام الرقابة (للإنتاج والعمليات والجودة)

أما على المستوى التفصيلي فنورد فيما يلي أمثلة لبعض القرارات الإدارية(1):

أولاً قرارات تتعلق بالإنتاج

1- حجم الإنتاج.
2- حجم المصنع.
3- موقع المصنع.
4- طرق الإنتاج.
5- التصميم الداخلي للمصنع.
6- إجراءات الشراء.
7- طرق دفع الأجور.
8- كمية المخزون.
9- مدى البحث الفني
10- أهمية التفتيش

ثانياً قرارات تتعلق بالمبيعات

1- تحديد الأسواق.
2- موقع مكاتب البيع.
3- تغليف المنتجات.
4- العلامة التجارية المستخدمة.
5- منافذ التسويق المستخدمة.
6- السعر.
7- مدى ونوع الإعلانات.
8- طرق مكافأة رجال البيع.
9- جهود ترويج المبيعات.
10- أبحاث السوق المستخدمة ومداها.

ثالثاً: قرارات تتعلق بالتمويل

1- الهيكل المالي.
2- شروط الائتمان.
3- مقدار رأس المال العامل.
4- طرق الحصول على الأموال.
5- توزيع الأرباح.
6- خطط إعادة التمويل
7- تحديد تكاليف العمليات.
8- الإجراءات المحاسبية.
9- الاندماج.
10- التصفية.

رابعاً: قرارات تتعلق بالأفراد

1- مصادر القوى العاملة.
2- أساليب الاختيار.
3- مدى التدريب ونوعه.
4- تحليل العمل وتقييمه.
5- استخدام نظام الاقتراحات.
6- معالجة التأخير والغياب.
7- أسس دفع الأجور والمرتبات.
8- طرق الترقية.
9- ترويج وسائل الأمانة.
10- علاقة الشركة بالجماعات الخارجية.

خصائص القرارات الإدارية:

أوضع أنسوف **Ansoff**(2) خصائص القرارات الإدارية من خلال التصنيف التالي:

1- القرارات الاستراتيجية التي تتخذ من قبل الإدارة العليا، مثل:

أ- قرارات اختيار مزيج السلعة – السوق التي تساعد على تعظيم معدل العائد على الاستثمار.
ب- قرارات تخصيص الموارد على استخداماتها البديلة أو الخاصة بالفرص المرتبطة بالسلعة والسوق.
ج- قرارات التنويع.
د- قرارات اختيار توقيت أزمنة البدء في التوسع غير المتكرر.

(1) د. جميل أحمد توفيق، إدارة الأعمال مدخل وظيفي، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، 1990، ص108.
(2) H. I., Corporate strategy, Harmond Worth: Penguim book, Ltd, 1983, PP. 19-22.

وتتصف القرارات الاستراتيجية بأنها غير متكررة كما أنها تحظى بدرجة عالية من المركزية في اتخاذها.

2- القرارات التنظيمية والإدارية:

وهي القرارات التي تتصف بالتكرار إذا قورنت بالسابقة، وتصدر عن الإدارة الوسطى، من أمثلتها ما يلي:

أ- القرارات الخاصة بإجراءات توزيع الموارد على استخداماتها البديلة.

ب- القرارات الخاصة بتنظيم الموارد وتملكها وتنميتها.

ج- القرارات التنظيمية المرتبطة بتدفق المعلومات وتحديد الحريات والصلاحيات المخولة للأفراد (السلطة) وكذلك المسئولين.

د- القرارات الخاصة بخطوات تنفيذ وتدفق الأعمال والأنشطة وتوزيع الخدمات والتسهيلات بين الأقسام والوحدات التنظيمية.

3- القرارات التشغيلية:

تتصف هذه القرارات بدرجة عالية من المركزية وبالتكرار أي أنها مبرمجة. ومن الأمثلة على هذه القرارات:

أ- توزيع الموارد المتاحة على الأنشطة الوظيفية الرئيسية.

ب- جدولة الإنتاج، وجدولة استخدامات وتشغيل الموارد.

ج- أساليب الإشراف والرقابة على العمليات.

د- تحديد مستويات التشغيل أي حجم الإنتاج ومستويات المخزون والتخزين.

هـ- القرارات الخاصة بالتسعير وسياسات التنمية والبحوث والتسعير...إلخ.

وتصدر هذه القرارات عن مستويات الإشراف. ولمختلف القرارات خصائص متباينة، ومعرفة هذه الخصائص أمر ضروري لمتخذ القرار، والجدول التالي يوضح خصائص مستويات اتخاذ القرارات(1).

الخاصية	مستويات اتخاذ القرار		
	المستوى التشغيلي	**المستوى التكتيكي**	**المستوى الاستراتيجي**
تنوع المشاكل	متدني	متوسطة	عالية
درجة التنظيم	عالية	متوسطة	متدنية
درجة الغموض	متدني	متوسطة	عالية
درجة الاجتهاد	متدني	متوسطة	عالية
الأفق الزمني	بالأيام	بالشهور	بالسنين
القرارات القابلة للبرمجة	أكثرها	بعضها	لا توجد
قرارات التخطيط	قليلة	النصف تقريبا	أكثرها
قرارات التنظيم	أكثرها	النصف تقريبا	قليلة

(1) د. جاسر منصور، وظائف الإدارة، جامعة دمشق، 1995، ص 101.

أنماط المديرين في اتخاذهم للقرارات[1]:

بشكل عام تم تقسيم المدراء أو متخذي القرار إلى ثلاثة أنواع وهم كما يلي:

1- المتجنب للمشكلة.

2- يواجه المشكلة ويحلها.

3- يبحث عن المشكلة.

وفيما يلي توضيح لكل واحد من هذه الأنواع من متخذي القرارات...

أولاً: المتجنب للمشكلة:

الصفة الأساسية التي تميز متخذ القرار من هذا النوع هو أنه يتجنب مواجهة ما يثير أية مشكلة لديه في عملية اتخاذ القرار، حيث أنه يحاول جاهداً عدم ظهور أية مشكلة أمامه، لذلك تراه يهمل كل ما من شأنه إثارة المشاكل في عملية اتخاذ القرار إلى درجة أنه قد يهمل تلك المعلومات والجوانب التي من شأنها أن تثير المشاكل أمامه.

ثانياً: يواجه المشكلة ويحلها:

يتميز هذا النوع من متخذي القرار في كونه حيادي ينتظر المشكلة لكي تقع، وحال وقوعها فإنه يتعامل معها بشكل اعتيادي، أي أنه يستجيب لها حال وقوعها ويتعامل مع كافة إفرازات المشكلة بعد أن تظهر له في الواقع العملي.

ثالثاً: يبحث عن المشكلة (المواجهة):

يتصف هذا النوع من متخذي القرار في أي مشكلة لغرض حلها أو إنه يبحث عن أي فرصة لأجل استثمارها، حيث يستعد لما يتوقعه من مشكلة لأجل حلها.

هذا ويلاحظ إن أي مدير في أية منظمة يمكن أن يستفيد من أنماط ومواصفات متخذي القرار الواردة أعلاه، وذلك وفقاً للظروف المرافقة لعملية اتخاذ القرار، حيث في أوقات معينة يكون تجنب ظهور أي مشكلة هو النمط المفضل، وي أحيان أخرى يكون نمط المستجيب الذي يواجه المشكلة حال حدوثها (الحلال) هو النمط الأكثر ملائمةً، وفي ظروف أخرى نجد أن هناك منظمات تتأمل من المدير أن يكون مبتكراً ويبحث عن فرص جديدة والتعامل معها بأفضل حال.

إن التقسيمات الوارد ذكرها أعلاه لنمط المديرين الذين تناط بهم عملية اتخاذ القرار، يمكن أن ينظر لها بشكل آخر، بعبارة أخرى هناك منظور آخر لأنماط متخذي القرار يقوم على أساس اثنين من الأبعاد الفكرية في عملية اتخاذ القرار من قبلهم، وهي كما يلي:

البعد الأول: طريقة التفكير للمدير:

حيث أن هناك من المدراء من يحاول جاهداً لأن يكون رشيداً ومنطقياً في تفكيره وتعامله مع المعلومات التي لديه.

فمثل هذا المدير يبحث في المعلومات ليتأكد من أن المعلومات، منطقية ومتناسقة قبل اتخاذه للقرار. وهناك من يطمح ليكون خلاقاً ومدركاً، فهو لا ينظر للمعلومات بترتيبها أو بأي ترتيب آخر وإما

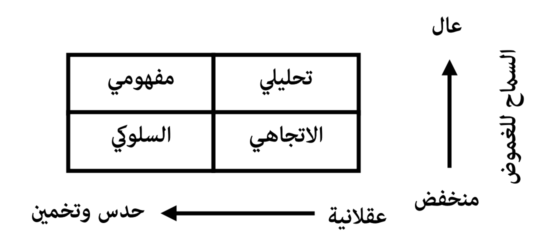
(1) مؤيد عبد الحسين الفضل، نظريات اتخاذ القرارات، دار المناهج، عمان، 2001، ص 24 وما بعدها.

يتعامل مع المعلومات ككل وبصورة شمولية مركزاً في ذلك على حدسه وتخميناته، وهـو ينظـر للموضـوع بشـمولية أكبر.

البعد الثاني: طريقة غموض المشكلات:

يصف مدى ما يسمح به متخذ القرار من غمـوض في المشـكلة فمـن متخـذي القـرار مـن لا يمسـح بـأن يكتنف المشكلة أي جانب غامض، فهو يسعى إلى أن يكون لديه ترتيب للمعلومـات المتناسـقة وبهـذا السـعي فهـو يقلل درجة الغموض إلى أدنى حد ممكن. من الجهة الأخرى نجد أن بعض متخـذي القـرار مـن يهـوي التعامـل مـع المشكلات ذات المستوى الأعلى من الغموض ويمكنه معالجة الكثير من الأفكار في نفس الوقت، وهذا يعني أن هـذا المدير يكون سماحه لمستوى الغموض أعلى.

إذا ما استعطنا تصور هذين البعدين فإنه سوف يتشكل لدينا أربعة أنماط لمتخذي القرار وكما هو واضح على الشكل التالي:



أبعاد وأنماط اتخاذ القرار

وفيما يلي توضيح لكل واحد من الأنماط الواردة في الأبعاد الفكرية التي يعرضها الشكل السابق:

1- **النمط الاتجاهي**: لهذا المدير الطريقة العقلانية في التفكير وسماحة أقل للغموض. فهو منطقي وكفؤ. ومثله تكون قراراته سريعة وتركيزه على الأمد القصير للنتائج هذه الكفاءة والسرعة في اتخاذ القرارات مردهما قلة المعلومات التي يتعامل بها مع عدد قليل من البدائل.

2- **النمط التحليلي**: لهذا المدير ذو العقلانية في طريقة تفكـيره مـيلاً نحـو قبـول مسـتوى أعـلى مـن الغمـوض بالمقارنة مع النمط المباشر (الاتجاهي). فهو يسعى لمزيد مـن المعلومـات قبـل اتخـاذ القـرار ويبحـث عـن البدائل أكثر مما هو في النمط المباشر. مثل هذا المدير له أفضل الخصائص ويكـون متخـذاً لقـرارات بعنايـة وله القدرة في التعامل مع الحالات الاستثنائية أو الخاصة.

3- **النمط المفهومي**: لهذا المدير منظوراً واسعاً ويبحث عن بدائل أكثر، لهذا ترى تركيزه عـلى القـرارات طويلـة الأمد وهو فعال جداً لإيجاد أفضل الحلول للمشاكل التي تواجهه.

4- **النمط السلوكي**: هذا المدير أو متخذ القرار يفضل العمل مع آخرين، فهو يتقبل اقتراحـات الآخـرين ويهـتم بإنجازات مرءوسيه ومثله يميل إلى عقد الاجتماعات والتحاور بشأن المشكلات التي يواجهها ويتفـادى مثـل هذا المدير الصراع أو التعارض مع الآخرين. وهكذا يكون قبول الآخرين لنمط هذا المدير شأن مهم بالنسبة له.

وقد يبدو أن هذه الأنماط مستقلة وكل منها منفصل عن سواه، هذا صحيح، لكننا قد نجد بعض المديرين من يختلف نمطه في اتخاذ القرار بناء على الظروف أو حالة المشكلة التي هي أمامه. لهذا نجد من الأفضل تحديد النمط المسيطر للمدير والنمط البديل له. وقد يظهر النمط المسيطر بوضوح في قرارات بعض المديرين ويمكن للبعض الآخر أن يتغير نمطه وفقاً للحالة والمشكلة.

أنماط المديرين والوقت المستغرق في اتخاذ القرار[1]:

إذا نظرنا إلى تفاصيل عملية اتخاذ القرار والزمن الذي تستغربه العملية المذكورة، فإننا نستطيع أن نميز ثلاثة أنماط لمتخذي القرار وهم:

أولاً: الانعكاسي:

متخذ القرار من هذا النمط ميال إلى اتخاذ قرارات سريعة دون أخذ الوقت اللازم لجمع المعلومات المطلوبة ودون النظر في جميع البدائل. هذا الحسم وعدم المماطلة تمثل الجوانب الإيجابية لهذا النمط، لكنه قد ينطوي على تفريط خصوصاً عندما لا يكون البديل المختار هو الأفضل ومتخذ القرار من هذا النمط قد ينظر إليه مرءوسيه بأنه مدير ضعيف خصوصاً إلا ما تكررت قراراته غير المتأنية أو غير المدروسة بعناية.

ثانياً: التأملي:

متخذ القرار هنا يأخذ الوقت الأطول في بناء قاراته عادة، فهو يهتم بمعلومات أكثر ويحلل بدائل أكثر، يتأنى أكثر من المعتاد. فهو قد يحتاج إلى وقت أطول وموارد أكثر، حيث إنه يفكر أكثر ولكنه يبدأ بالعمل فعلاً عندما يحين وقت الفعل وينهي عمليات الإعداد للفعل المذكور.

ثالثاً: القوام الوسط:

لا إفراط ولا تفريط. يتخذ القرار بدون عجلة أو مماطلة وإنما بين ذلك وسطاً يعرف متى تكون المعلومات لديه كافية والبدائل المتوفرة كافية. معظم قراراته بهذا الشكل، فهي سليمة ومتفقة مع المراحل التي ذكرت لعملية اتخاذ القرار وخطواتها.

إن هذه التقسيمات للأنماط والأبعاد التي يمكن أن يعمد إليها متخذ القرار يمكن أن ترد في الواقع العملي في ظل معوقات من شأنها أن تعرقل عملية اتخاذ القرار من قبل المدير أو من هو بموقعه.

أنماط المديرين وعرقلة اتخاذ القرارات:

هناك أربعة مداخل غير سليمة من شأنها أن تعرقل اتخاذ القرارات المهمة في ظروف خاصة وهي كما يلي:

1- التجنب المريح:

وفقاً لهذا التصور، فإن المدير يمتنع عن اتخاذ قرار بفعل معين بعدما يدرك أن النتائج سوف لن تكون بذي شأن إذا ما عمد لاتخاذ ذلك القرار.

فلو أن المدير العام في المنظمة قد أشار إلى أحد المدراء بأن ترقية هذا المدير تعتمد بشكل كبير على الأداء المتميز لهذا المدير. فإن شعر هذا المدير بأن هناك احتمال في أن المدير العام سيتغير في الأيام القليلة القادمة، وعليه فإن ذلك المدير سيعمد إلى هذا المدخل، التجنب المريح، إيماناً منه بعدم جدوى بذل

(1) د. مؤيد عبد الحسين الفضل، مرجع سابق، ص 28 وما بعدها.

أي جهد استثنائي، فالأمور ستتغير وسيأتي مدير عام جديد وقد يضيع كل ما يبذله، حيث مثل هذا المدير سيبذل أقصى جهده لو لم يعمل بأن المدير العام سيتغير.

2- التغير المريح:

يعمد المدير وفقاً لهذا التصور إلى عمل فعل ما بعد إدراكه بأن عدم القيام بأي فعل ينطوي على نتائج سلبية. أي أنه يدرك بأن عليه فعل شئ ما وإلا فالنتائج غير مريحة له إن لم يفعل شيئاً. ولهذا فإن مثل هذا المدير بدلاً من أن يحلل البدائل المتوفرة فإنه سيكتفي باختيار أول بديل يحصل عليه أو يلوح له بأن مخاطرته قليلة، وهذا يعني إنه يتجنب التحليل المعمق.

3- التجنب الدفاعي:

يجد المدير نفسه في مواجهة المشكلة لكنه غير قادر على إيجاد الحل بناء على خبرته أو تجربته في الماضي، إنه يفكر بالهروب وقد يجعل غيره من يتخذ القرار ويتحمل نتائجه أو أنه يفكر بالحل الواضح البسيط ويهمل مخاطرة ذلك. مثل هذا التوجس لدى المدير قد يضيع عليه فرصاً مهمة في اختيار البديل الملائم من بين تلك البدائل القابلة للتطبيق لكنه أهملها بخوف.

4- الذعر:

هنا يشعر المدير بالذعر ليس بضغط المشكلة ذاتها وإنما أيضاً بضغط عامل الوقت عليه. هذا التصور مدعاة إلى التوتر العالي لدى المدير مما قد يفقده حتى النوم المريح أو في بعض الحالات يؤثر في صحة المدير ذاته. يشعر المدير هنا بعدم قدرته على فهم وتقييم المشكلة بواقعية وعدم قبوله بمساعدة أحد العاملين. إنها حالة من الضغط الكبير ومن تشتت الاتجاهات وهي السبب لشعوره بالذعر وعدم الارتياح.

ومن الجدير بالذكر هنا قد نجد بعض المديرين يعمد إلى طريقة التعديل التدريجي أو التراكمي، حيث وفقاً لهذه الطريقة في التعامل مع المشكلة يقبل المدير البديل الذي ينطوي على تغيير بسيط عما هو معمول به فمن جانب يكون هذا السبيل مقبولاً إذ أنه لا ستلزم بحثاً وتحليلاً معمقاً وبذلك يوفر الوقت والهد والمال لكنه من جانب آخر قد يعيق العمليات الإبداعية لدى المدير وقد يجعله يضحى بالمكاسب بعيدة الأمد وينظر فقط إلى ما هو قصير أو مكاسب قريبة فقط.

المدير وإنهاء آثار القرار:

تنتهي آثار القرار بإلغائه أو سحبه والمقصود بإلغائه هو إنهاء آثار القرار بالنسبة للمستقبل مع ترك آثاره في الماضي سليمة، أما السحب فيقد به إلغاء آثار القرار بالنسبة للماضي والمستقبل معاً، فيعد معدوماً من يوم صدره وهذا أمر يقتصر بصفة عامة على القرارات المعيبة التي لا تتوافر أركانها القانونية أو تلك التي لم تولد حقاً للغير بعد.

وفيما يتعلق بإلغاء القرار السليم وإنهاء أثره بالنسبة للمستقبل، يمكن التفريق بين القرارات التنظيمية والأخرى الفردية. فالقرارات التنظيمية يجوز للإدارة في أي وقت أن تعدلها أو تلغيها أو تستبدلها بغيرها، أما القرارات الفردية فإنها غير قابلة للإلغاء وبخاصة إذا تولد عنها حق للعامل إلا في الحالات التي يبيحها القانون ووفقاً للإجراءات التي ينص عليها أو إذا كان القرار موقوتاً لأجل معين.

هذا مع ضرورة ملاحظة أن اتخاذ القرار شئ، التمسك به شئ آخر.إن المدير يريد أن يتأكد من أن القرارات التي يتخذها سوف تلقى الدعم، وأنها ستنفذ. وفي هذه الموضوع يقول روي وودمان:

إن المدير المحترف حاسم عادة، إ، لديه الشجاعة النابعة من اعتقاداته، وهو ليس على استعداد لقبول الحلول الوسط فيما يتعلق بأهدافه. وهذا الحسم ضروري، لكي يضمن المساهمة القصوى من أعضاء التنظيم، ولكي يحقق التوجيه الأمثل للمرءوسين ويكون الحسم والتوجيه سليمين حينما يعتمدان على المعرفة العريضة، والتقدير الصحيح للأهداف. إن المدير المحترف قادر على تفسير الحقائق. إن المديرين اليوم لديهم جبال من المعلومات في صورة تقارير وبيانات تاريخية، إن المدير الجيد قادر على ترتيب المشكلات في إطارها السليم، وتوجيه مرءوسيه نحو حل سلسلة من المشكلات الصغيرة، وبذلك يتجنب المواقف التي تهدد بمشكلات جسيمة.

صناعة القرار:

يقصد بعملية صناعة القرار:

مجموعة الخطوات التي يتبعها صنع القرار ليقوم بالاختيار الفعلي للبديل الأفضل مع ملاحظة أن هذه الخطوات غير متفق عليها بين كتاب الأدب الإداري فعلى سبيل المثال يقسم[1] (بيتر دريكر) خطوات صنع القرار إلى خمس خطوات هي:

1- تعريف المشكلة.

2- تحليل المشكلة.

3- تطوير البدائل.

4- تقرير الحل الأفضل.

5- تحويل القرار إلى عمل مؤثر.

في حين يقسمها (نجرو) إلى تسع خطوات هي:

1- الاعتراف بالمشكلة من حيث تحدديها وبلورتها.

2- جمع المعلومات.

3- تصنيف المعلومات وتحليلها.

4- البحث عن الوسائل.

5- تحديد البدائل.

6- تقييم البدائل.

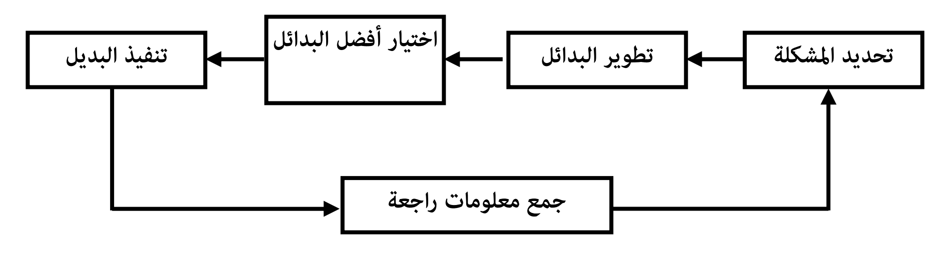
7- القرار.

8- التنفيذ.

9- التقييم والمتابعة.

وفيما يلي شرح مجز لأكثر هذه الخطوات استخداماً والتي يوضحها الشكل التالي:

(1) محمد حسن يسن وآخرون، المشكلة الإدارية وصناعة القرار، مطابع الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة 1975، ص 217.



نموذج علمية صنع القرار

1- تحديد المشكلة:

إن صنع القرار هو أساساً عملية حل المشكلة بإزالة الحواجز التي تعترض تحقيق الهدف التنظيمي. فمن الطبيعي إذن أن تكون الخطوة الأولى في عملية الإزالة هذه هي التحديد الدقيق للمشكلة أو للحواجز، وبعد أن يتم تحديد الحواجز أو المعوقات بدقة تتمكن الإدارة من اتخاذ الخطوات لإزالتها أو أبعادها. يمكن أن يلفت نظر المدرين إلى هذه المشكلة من خلال:

أ- أوامر يصدرها المديرون للمشرفين.

ب- حالات يتم رفعها للمديرين من قبل مرءوسيهم.

ج- النشاط العادي الذي يقوم به المديرون أنفسهم.

2- تطوير البدائل لحل المشكلة:

بمجرد تحديد المشكلة، يجب على المديرين تحديد الحلول المختلفة الممكنة. فالمشاكل التنظيمية قليلة جداً ويمكن أن تحل بطريقة واحدة فقط. يجب أن يبحث المديرون عن الحلول البديلة المتعددة التي يمكن أن توجد لمعظم المشاكل التنظيمية.

حيث يجب على المديرين قبل أن يبحثوا عن الحلول وأن ينتبهوا إلى قيود خمسة بالنسبة لعدد البدائل الممكنة لحل المشكلة، وهذه القيود هي:

أ- عوامل السلطة، كأن يكون المشرف قد أخبر مديره بأن البديل كان معقولاً.

ب- عومل بيولوجية أو إنسانية، كأن يكون العنصر الإنساني في المنظمة غير ملائم لتنفيذ البدائل.

ج- عوامل مادية، كأن تكون التسهيلات المتوفرة في المنظمة غير ملائمة بشكل جدي لبدائل معينة.

د- عوامل تكنولوجية، كأن يكون مستوى التكنولوجيا في المنظمة غير ملائم لبدائل معينة.

هـ- عوامل اقتصادية، كأن تكون بدائل معينة مكلفة جداً للمنظمة.

3- اختيار أفضل بديل:

يستطيع صانعوا القرار اختيار أفضل حل بعد أن يكونوا قد قيموا كل بديل بعناية وحرص. ويجب أن يتكون هذا التقييم من ثلاثة خطوات.

أ- يجب أن يحدد صانع القرار وبالدقة الممكنة الآثار المحتملة لكل بديل كما لو كان قد تم اختيار هذا البديل وتنفيذه.

ب- يجب أن يحدد مقدار احتمال لكل أثر من الآثار المحتملة الواردة في الخطوة السابقة. وهذا سيبين كيف سيكون احتمال حدوث الأثر إذا تم تنفيذ البديل.

ج- يجب على المديرين أن يقارنوا بين النتائج المتوقعة لكل بديل واحتمالاتها، آذين بعين الاعتبار الأهداف التنظيمية ا لتي تسعى المنظمة لتحقيقها. وعندئذ يتم اختيار وتنفيذ البديل الذي سيعود على المنظمة بأكبر الفوائد. ويمكن للمديرين أن يستخدموا ثلاثة أساليب لاختيار البديل هي:

1- الخبرة السابقة.

2- التجربة.

3- والبحث والتحليل.

4- تنفيذ البديل الذي تم اختياره:

يتم في هذه الخطوة وضع البديل الذي تم اختياره موضع التنفيذ. ويجب في هذه المرحلة دعم القرارات بعمل مناسب إذا أريد لها النجاح. وذلك كتعاون الآخرين في تنفيذه، بعد إقناعه بفعاليته ومقدار العائد الذي سيعود على المنظمة وعليهم هم أيضاً كأعضاء في هذه المنظمة.

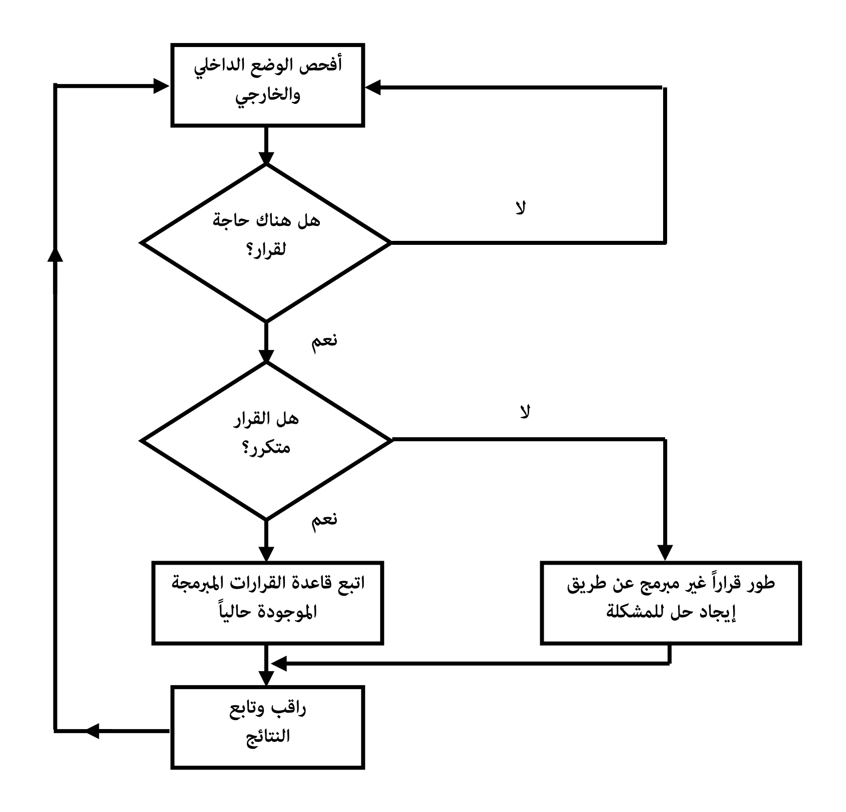
5- معلومات راجعة تتعلق بالمشكلة:

بعد أن يتم تنفيذ البديل الذي تم اختياره، يجب أن يقوم المديرون بتقرير مدى تأثير تنفيذ البديل على المشكلة التي أختير البديل لمعالجتها. وإذا لم يتم حل المشكلة. فإن على المديرين أن يبحثوا وينفذوا بديلاً آخر.

هذا ويمكن التعبير عن المراحل السابقة بصيغة أخرى،ت وذلك من خلال الشكل التالي:

وبالرغم من أن الأوضاع والمواقف المختلفة تتطلب خطوات مختلفة لصنع القرارات المناسبة بشأنها، إلا أنه من الممكن إيجاد نموذج أاسي عام لصنع القرارات. أنظر الشكل التالي[1]:

(1) د. محمد بن إبراهيم التويجري، الأسلوب القويم في صنع القرار السليم، مكتبة البيطان، ص 8، 9، 10



النموذج الأساسي العام لصنع القرارات(*)

إن الشكل السابق يبين خطوات متتابعة ومتسلسلة ومنطقية بإمكان صانعي القرارات اتباعها عند صنع القرارات. فبادئ ذي بدئ، يجب فحص الوضع الداخلي والخارجي الخاص بالمنشأة حيث إن كلا الوضعين سوف يتأثران بنتائج القرار.وبعد ذلك نستفسر إذا كان هناك حاجة لصنع قرار أم لا. فإذا كانت الإجابة بلا، فنعود أدراجنا ونفحص الوضع الداخلي والخارجي، أما إذا كانت الإجابة بنعم، فعندئذ يرد استفسار آخر بخصوص طبيعة القرار وهل هو متكرر أم لا؟ فإذا كانت الإجابة بلا، فعندئذ نحاول إيجاد قرار غير مبرمج عن طريق إيجاد حل المشكلة. أما إذا كانت الإجابة بنعم، فعندئذ نتبع قاعدة القرارات المبرمجة الموجودة حالياً والممارسة في المنشأة.

وسواء وجدنا طريقة لحل المشكلة أو لجأنا إلى قاعدة القرارات، فإنه يتوجب علينا بعد ذلك مراقبة ومتابعة النتائج. وعند الانتهاء من هذه المرحلة نعود أدراجنا مرة أخرى على شكل تغذية مرتدة إلى فحص الوضع الداخلي.

(*) Robert Kreitner. Management 6^{th} ed. Boston. Houghton-Mifflin. 1995, P. 239.

خصائص عملية صنع القرار[1]:

1- إن عملية اتخاذ القرار مرحلة متقدمة في العملية الإدارية وأن المراحل السابقة لعلمية اتخذ القرار (مرحلة صنع القرار) هي مقدمات أساسية للقرار السليم على الرغم من أنه في كل مرحلة من مراحل العملية تظهر عملية صنع القرار بشكل أو بآخر، لكنها تتجسد في مرحلة اتخاذ القرار بخطة عمل أو إجراء...إلخ، فالقرار يقوم بالأساس على وجود مهمة ع مل يجب أن تنفذ أو مشكلة قائمة تحتاج إلى حل، وفي كلتا الحالتين يجب توافر الإمكانات بين أيدي متخذ القرار، ويفترض توافر بدائل للتنفيذ وحلول للمشكلة والقرار الإداري يكون باختيار البديل الأمثل (لتنفيذ المهمة ولحل المشكلة) وغالباً ما تكون نتيجة القرار وبخاصة فيما يتعلق بالمشكلات هي حلول توفيقية تركيبية ما بين الإمكانات المتاحة والحاجات والمتطلبات المفروضة والشروط والعوامل والظروف داخل البيئة وخارجها، وهذا ناتج عن كون عملية صنع القرار واتخاذه يحتويان على المفاضلة والاختيار والتوفيق والتركيب والتصنيف والترتيب بين الإمكانات المتاحة والأهداف المرسومة.

2- هناك عدة عناصر ترتبط بالقرارات كلها والاختيارات بين المسارات البديلة للعمل وهي:

- شخص لديه مشكلة وهو يمل متخذ القرار أو القائم على عملية الاختيار (الرجل الإداري).
- هدف يريد متخذ القرار تحقيقه (هدف تنظيمي).
- بيئة تشكلت فيها المشكلات تتمثل في حالات طبيعة ليست تحت سيطرة متخذ القرار، بمعنى أنه لا يمكنه التحكم فيها وذلك مثل ظروف الطلب على السلعة التي لا يمكن للمنظمة أن تخضعها لسيطرتها.
- طرق للوصول إلى الهدف المطلوب تحقيقه.
- نتيجة تمثل محصلة ما ينتج من اتباع مسار معين للعمل في ظل حالة طبيعة معينة وإذا تمت ترجمة النتائج في شكل قيم فإنه يطلق عليها عوائد.
- حالة من الرغبة في تحديد مسار العمل الأفضل ولهذا يتم الاختيار على أساس قاعدة معينة مثل تعظيم الدخل أو المنفعة أو خفض التكلفة أو غير ذلك.

هذا ويجب أن يكون متخذ القرار مدركاً للأهداف التي يسعى إلى تحقيقها ولحالات الطبيعة التي تؤثر في مشكلته وللمسارات البديلة المتاحة وقادراً على تقويم هذه المسارات البديلة والمفاضلة بينها مفاضلة موضعية قبل اتخاذه لقرار بشأن اختيار أحد هذه المسارات لكي يتم الاختيار على أسس رشيدة.

3- تعد عملية صنع (أو اتخاذ) القرار وظيفة إدارية وعملية تنظيمية، فهي وظيفة إدارية حيث تعد من المسؤوليات الرئيسية التي يتحملها المدير، كما أنها عملية تنظيمية حيث أن اتخاذ كثير من القرارات تعد عملية أكبر من أن ينفرد بها المدير وحده، فهي ناتج جهود كثير من الأفراد على شكل جماعات أو مجالس إدارة، بل في بعض الحالات تكون ناتج الكمبيوتر.. فالمدير في الوقت الحاضر لا يعمل في عزلة، بل يتأثر في قراراته بآراء المحيطين به وأفكارهم، وبطبيعة البيئة التي يعمل فيها.

(1) د جاسر لمنصور، وظائف الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص 95.

وبهذا المفهوم تعد عملية صنع القرار نشاطاً إدارياً وتنظيمياً. فقرارات المدير تعكس كثيراً من الوظائف الإدارية الرئيسية كتكوين الخطط ووضع السياسات وتحديد الأهداف، كما تؤدي إلى كثير من الأهداف والنتائج المتعلقة بإدارة المنظمة، فقرارات المديرين لها تأثير كبير في شكل وأسلوب العمل في المنظمة نفسها.

4- إن أبسط أسلوب لعملية صنع القرار هو النظر إليها على أنها اختيار يقوم به صانع القرار لاختيار البديل الأفضل من بين بدائل عديدة، ومن ثم فإنها تمثل نشاطاً أو مجموعة من الأنشطة للاختيار من بين عديد من البدائل المحتملة، وفي بعض الحالات قد لا تنحصر عملية الاختيار في أنشطة معينة، وفي كثير من الحالات قد لا تكون هذه الأنشطة منظورة أو يمكن ملاحظتها مباشرة، بل وفي حالات عديدة ينتج عن القرار بعض الأنشطة الظاهرة كالقوانين والسياسات والأوامر والتعليمات والإجراءات وغيرها.

لماذا يتم صنع واتخاذ القرار[1]:

- إن عملية صنع واتخاذ القرار عملية أساسية للممارسة الفعلية لصلاحيات الوظيفة.
- ولكن عملية صنع واتخاذ القرار عملية صعبة بحاجة لخبرة ودراسة وبعد نظر وسعة إدراك ولارتباط القرار بالمستقبل، و بدقة البيانات والمعلومات التي بنى عليها القرار، ومدى تأثير القرار الذي سيتم اتخاذه بالقرار السابق له.
- ولذلك يتم صنع واتخاذ القرار لتعميق الممارسة الفعلية لصلاحيات الوظيفة للآتي:

1- بدون اتخاذ القرار لا يستطيع المدير تحقيق الأهداف وواجبات وظيفته.

2- يرتبط اتخاذ القرار بنطاق السلطة والمسئولية.

3- الممارسة العملية لوظائف المدير تتطلب اتخاذ القرار.

4- ارتباط القرار بالمستقبل يجعل الدراسة العلمية وخبرة وحكمة المدير أساس صنع واتخاذ القرار.

5- العمل على حل مشاكل العمل اليومية.

6- يترتب على نقص المعلومات عند صنع القرار – ولتعميق الممارسة الفعلية لوظائف المدير – أن يعرف المدير:

- بدائل اتخاذ القرار.
- الوقت المناسب لاتخاذ القرار.
- من يتوفر لديه السلطة عند صنع واتخاذ القرار.

هذا ويلاحظ أن عملية صنع واتخاذ القرار لها جانبين رئيسيين هما:

1- جانب صنع القرار   2- جانب اتخاذ القرار

فإذا تناولنا جانب – أو عملية – صنع القرار نجدها تتركز على عنصرين أساسيين هما عنصر الذكاء وعنصر التصميم وعلى ذلك نجد أن:

(1) د. أحمد فهمي جلال، برنامج تنمية مهارات الإشراف الفعال، بنك الإسكان، مركز التدريب المصري.

1- **عنصر الذكاء**: يعني القدرة على التحديد الدقيق للمشكلة التي بحاجة لبحث ودراسة واتخاذ قرار فيها حتى نتجنب الوصول لقرار سليم لمشكلة محددة تحديداً خاطئاً. ولذلك تتضمن خطوات عنصر الذكاء:

أ- الإحساس بالمشكلة، وينشأ من وجود حالة من عدم الرضا والتوتر الذي يشعر به الفرد تجاه موقف معين.

ب- التحديد الدقيق للمشكلة الرئيسية التي بحاجة لبحث ودراسة والتي يجب أن تخضع للقياس والتحليل والدراسة لتجنب القيام بحل مشكلات فرعية وعدم جدوى الحل الذي يتم التوصل إليه.

2- **عنصر التصميم:** ويتضمن التحديد والتحليل الدقيق والموضوعي والشامل لكل أسباب ومسببات المشكلة حتى نصل لمجموعة من الحلول البديلة ولذلك أهم خطوات عنصر التصميم الآتي:

أ- تحديد أسابب ومسببات المشكلة والتي أدت إلى حدوثها.

ب- جمع البيانات والمعلومات الدقيقة والشاملة والمركزة والموضوعية عن المشكلة الرئيسية وتصنيف وتفريغ وجدولة هذه البيانات والمعلومات عن المشكلة وأسبابها بكافة وسائل الجمع ومنها:

- الملاحظة - المقابلة - الاستقصاء

ج- فرض الفروض كحلول مقترحة للمكلة بناء على العبرة والتصور العام لأبعاد المشكلة.

د- تحليل كل سبب من أسباب المشكلة باستخدام الأساليب التحليلية الوصفية والكمية بما يساعد على وجود رؤية كاملة وتفهم واضح للموقف ويحقق النظرة الشاملة للمشكلة واختبار صحة الفروض.

هـ- تحديد الحلول البديلة بعد مراجعة وتفسير تحليل كل سبب من أسباب المشكلة، لأنه من النادر أن يكون للمشكلة حل واحد، وأحياناً يواجه المدير بالعديد من الحلول البديلة التي يصعب حصرها وهنا يجب على المدير أن يكون على درجة عالية من الذكاء والتخيل وسعة الإدارك.

أما إذا تناولنا جانب اتخاذ القرار النهائي، نجد أنه يرتكز على عنصر الاختيار أي المفاضلة بين الحلول البديلة واختيار أفضلها ولذلك يتضمن هذا الجانب خطوتين هما:

أ- **تقييم الحلول البديلة التي تم التوصل إليها لتحديد:**

- درجة مساهمة كل حل في حل المشكلة.
- تحديد ا لآثار السلبية والإيجابية ونسبة كل منها على المنظمة والأفراد الذين سوف يشملهم القرار بالنسبة لكل حل بديل.

ب- **اختيار أفضل البدائل والحلول** الذي يحقق الأهداف ويساعد على حل المشكلة بأقل درجة من المخاطرة ليصبح هذا البديل موضوع القرار النهائي.

نماذج صنع القرار:

1- نموذج الرشد:

هذا النموذج يقوم على فكرة سلوك الإنسان الاقتصادي الرشيدي الذي يتحرى الدقة في الحصول على المعلومات وتشخيص المشكلات وحصر الحلول وتقييم الاحتمالات ثم اختيار أكثرها عقلانية من حيث تخفيض التكلفة وتعظيم العائد.

وقد صنف "ماكس برو" بشكل عام هذه الأفعال من حيث درجة رشدها إلى ثالث أنواع وهي[1]:

1- **أفعال عاطفية**، والتي تكون فيها العاطفة والمشاعر هي التي توجه سلوك الفرد واعتبارها ويبرر مناقضة لأحكام العقل.

2- **أفعال تقليدية**، وهي الأفعال التي تحكمها العادات والأفكار السائدة في المجتمع ولا يحكمها العقل.

3- **أفعال رشيدة**، وهي الأفعال التي تخضع للتحليل العلمي والمنطقي، وقد ميز ماكس برو بين نوعين أساسيين لتحديد الرشد في هذه الأفعال، وهي:

أ- أفعال رشيدة قيمة وبموجبها يكون الهدف من الفعل هو الفعل نفسه أي مع الأخذ بنظر الاعتبار توافر قيم معينة تعب رعن درجة الرشد في التصرف.

ب- أفعال رشيدة وسيلية حيث تكون هذه الأفعال رشيدة فء ضوء الخطوات المتبعة في التنفيذ، أي إنها رشيدة لكونها استخدمت وسائل عقلانية متتابعة في سبيل الوصول إلى الهدف.

أما سايمون فقد ربط مفهوم الرشد نتيجة القرار بالدرجة الرئيسية (أي بمعنى الرشد القمية الذي طرحه ماكس ويبر) ولكنه في جانب آخر اعتبر وسائل الوصول إلى القرار هي بمثابة عوامل مساعدة. وقد أثرى سايمون الأفكار التي وردت في النظرية التي جاء بها ماكس ويبر بخصوص (الرشد القيمي) حيث أضاف مفاهيم جديدة للرشد وهي كما يلي:

1- الرشد الموضوعي:

والذي يهدف إلى تحقيق حالة مطلقة، كالذي تسعى إليه العلوم التطبيقية ضمن مدرسة الاقتصاد التقليدية.

2- الرشد الذاتي:

وهو الأكثر واقعية وناسب العلوم الاجتماعية والإنسانية ذات البعد التطبيقي ومنها العلوم الإدارية، وهو ما ينطبق على مفهوم الفاعلية، حيث يتحقق الرشد بتحقق الحد ا لأقصى من الأهداف التي تحدث ذاتياً من قبل صانع القرار في المنظمة، ولأن سايمون وصف المنظمة بأنها نظم لصناعة القرار، فإن مفهومه للرشد الذاتي أنصب حول التمييز بين القرار الرشيد والقرار غير الرشيد، وقدم مفهوم الرشد الذاتي وجعله بديلاً عن الرشد الموضوعي في الفكر التنظيمي.

لقد تبادل العديد من التخصصين في العلوم الاجتماعية والإدارة دراسة وتحليل موضوع (الرشد)، ومن أبرز تلك الدراسات النموذج الذي قدمه باول دايسنك والذي أضاف أنواع القيم بمفهوم ويبر الأهداف الاجتماعية، القانونية والسياسة. كما أوضح إن مضمون الهدف ومعايير تحقيق الرشد تختلف لكل منها، وبذلك فإنها تشكل معايير للتقويم والتحليل التنظيمي، وهي:

(1) د. مؤيد عبد الحسني الفاضل، مرجع سبق ذكره، ص 32 وما بعدها.

1- الرشد الفني:

وهو الرشد الذي يتوافق فيه الأساليب العلمية المتبعة في الواقع العملي على سبيل المثال في العمليات الإنتاجية وتكون مقنعة بما يحقق أهداف محددة مسبقاً، فالرشد يتحقق بدراسة وانتقاء أفضل الأساليب الملائمة.

2- الرشد الاقتصادي:

ويتمثل في بلوغ الحد الأقصى من مجموعة الأهداف المتعددة في حال وجود اختلاف وتباين فيما بينها من حيث التركيز على جانب التكلفة والمنافع المادية فقط، وبطر معيار (الكفاية) باعتباره المؤشر الرئيسي الدال على رشد القرار.

3- الرشد الاجتماعي:

ويعبر عنه من خلال مستوى العلاقة بين أفراد التنظيم والقيم السائدة، وتعتبر درجة التجانس والانسجام هي المعيار الرئيسي الذي يدل على درجة الرشد.

4- الرشد القانوني:

والذي يعرف أيضاً برشد القواعد والإجراءات التي تحكم سلوك أفراد التنظيم وتحديد الواجبات والمسؤوليات بينهم بحيث أن درجة الالتزام بها هو مؤشر للرشد.

5- الرشد السياسي:

وهو الرشد الذي يرتبط بالدرجة الأساس ببناء هياكل صنع القرار في المنظمة وذلك من أجل زيادة فرص تقبل القرارات ونجاحها، ويعتبر اكتساب التأييد وتجنب المعارضة أو تخفيضها تجاه قرار معين هو المعيار الرئيسي على رشد الإدارة أو السلطة في التنظيم.

ومع أن هذه الأنواع من مفاهيم (الرشد) يكمل بعضها البعض، إلا أن هناك العديد من المواقف التي قد تتعارض فيها المعايير الرئيسية لهذه المفاهيم ومن ذلك يستنتج بأن مفهوم الرشد غير محدد الأبعاد والمعنى ويرتبط بالجهة التي تعتمده في المجال المعني، وتتبع هذه الاختلافات من تعددية الآراء التي يطرحها الباحثون حول تحديد هذا المفهوم.

2- نموذج الاكتشاف الذاتي:

يعتمد هذا النموذج على فكرة المنظمة كنظام رشيد للعمل يجب أن تتعايش معه فكرة المنظمة كنظام اجتماعي بحيث تراعي فيها الرغبات والعواطف الإنسانية عند صنع القرار.

3- النموذج التراكمي المتدرج:

يعتمد هذا النموذج على البرامج والسياسات والاعتمادات السارية كقاعدة ثم تجري بعض التعديلات على أساس القبول بمشروعية البرامج والسياسات السابقة ويتميز هذا النموذج بتخفيض الصراعات والمحافظة على الاستقرار والتقليل من الجوانب الغير واقعية.

4- نموذج المسحي المختلط:

وفقاً لهذا النموذج يتم تقسمي القرارات إلى:

أ- قرارات جوهرية:

تتعلق بالسياسات وتتطلب تركيز انتباهنا إلى تأثير البدائل المختلفة في الأجل الطويل على أهداف كل من المنظمة والمجتمع.

ب- قرارات جزئية تدريجية:

تستخدم معظم الوقت للتجهيز للقرارات الجوهرية ثم لتشغيلها وتطبيقها بعد التوصل إليها. ويجمع هذا النموذج بين النموذج المتدرج وبين نموذج الرشد والذي يساعد في التغلب على التشوهات التدريجية عن طريق النظرة العامة.

غير أن أهم هذه النماذج وأكثرها انتشاراً هما النموذجين التاليين:

1- النموذج التقليدي[1].

2- النموذج الإداري.

ويرجع الاعتماد على أي منهما تبعاً للعوامل المتعلقة بشخصية المدير بالإضافة إلى طبيعة القرار أهو مبرمج أو غير مبرمج كذلك مدى اتصاف القرار بالمخاطرة أو عدم التأكد أو الغموض. وسوف نستعرض الآن هذين النموذجين بشئ من التفصيل على النحو التالي:

1- النموذج التقليدي:

يبنى النموذج التقليدي لصنع القرار على أ ساس الافتراضات الاقتصادية العادية ويهتم ببحث أفضل الفوائد التي يجنيها متخذ القرار وخاصة في النواحي المالية، ومن أهم الأسس التي يستند إليها هذا النموذج ما يلي:

أ- يسعى صانع القرار إلى تحقيق الأهداف المحددة والمتفق عليها، وغالباً ما تكون المشكلات معروفة ومحددة.

ب- يجتهد صانع القرار للوقوف على العوامل والمتغيرات المؤثرة على تحديد البدائل والنتائج المحتملة.

ج- التعرف الكامل على معايير تقييم كافة البدائل، بحيث يسعى صانع القرار لاختيار البديل الذي يعمل على تعظيم العوائد الاقتصادية والمادية للتنظيم.

د- صانع القرار الرشيد، ويجتهد لاستخدام المنطق وتحديد القيم، بيان أفضليات الطلب، تقييم البدائل، وصناعة إعداد القرار الذي يساعد التنظيم على تحقيق أهدافه.

إن النموذج التقليدي يعتمد على وجود معايير ومقاييس، وبذلك يتاح لصانع القرار كيفية إتمام عملية صنع القرار على الوجه الصحيح، ولا يعني ذلك أنها تصف للمدير تفصيلياً خطوات اتخاذ القرار، وإنما تمده بالخطوات الأساسية والنقاط الجوهرية عن كيفية إثراء النتائج المترتبة على اتخاذه القرار، إن قيمة هذا النموذج تكمن في مساعدته لصانع القرار للاعتماد والتصرف العقلاني والمنطقي لحل المشكلات، ولقد تزايد استخدام هذا المدخل لاعتماده على الطرق الكمية التي ساهم في تطبيقها وجود الحاسب الآلي والبرامج المتعددة الخاصة بذلك ومن الأساليب الكمية المستخدمة في هذا الصدد شجرة القرار، ومصفوفة القرار تحليل التعادل، البرمجة الخطية، التنبؤ، وكافة أساليب بحوث العمليات.

---

(1) د. عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، الأصول العلمية لإدارة الأعمال، المكتبة العصرية، المنصورة، 2001، ص275 وما بعدها.

2- النموذج الإداري:

يصف هذا النموذج كيفية قيام المديرين بصنع القرارات في الحالات المعقدة والصعبة كتلك التي تحتاج إلى قرارات غير مبرمجة، بالإضافة إلى القرارات الصادرة في حالات عدم التأكد والحالات الغامضة.

ولاسيما إن العديد من القرارات الإدارية لا يمكن برمجتها ووضعها في أطر محددة الأبعاد نظراً للعوامل والمتغيرات البيئية الداخلية والخارجية التي تتغير بين الحين والآخر، وهذا لا يمكن المديرين من صنع القرارات المناسبة.

إن نموذج القرار يمثل أحد النتائج الخاصة بالجهود التي بذلها هيربرت سيمون حيث قدم سيمون بعدين أساسيين يمكنها أن يساند في تطبيق نموذج القرار الإداري وهما:

- الالتزام العقلي والمنطقي.
- الرضا والإقناع.

ويعني الالتزام العقلي، تلك الحدود والمعايير التي يضعها الأفراد لما يجب أن تتسم به أفعالهم وتصرفاتهم.

إن ما تواجه المنظمات يمثل حالات متشابكة ومعقدة والمديرون يستطيعون فقط الحكم في الوقت والموارد المتاحة والمعلومات التي يمكنهم السيطرة عليها لاتخاذ قراراتهم ولهذا يحتاج القرار التصرف العقلي الرشيد.

أما الرضا والإقناع، فيعني أن صانع القرار سيختار البديل الذي يتميز بالحد الأدنى من المعايير المقبولة.

إن القرار الإداري يبنى على افتراضات مختلفة عن تلك التي يبنى عليها القرار التقليدي إذ يركز على العامل التنظيمية التي تؤثر على قرارات الأفراد. أنه أكثر واقعية من القرار التقليدي في الحالات المعقدة وغير المبرمة والتي تحتاج إلى قرارات متطورة تواكب الأحداث المتغيرة.

ومن أهم الفروض التي تقوم عليها القرارات الإدارية:

1- أنها قرارات تحديد الأهداف غالباً يحوطها الغموض وعدم التأكد، التعارض والصراع أحياناً، لا يوجد إجماع عليها بين المديرين، فالمديرين في معظم الأحيان لا يتفقون على المشكلات والفرص المتاحة أمام التنظيم.

2- إن الإجراءات المقننة والمحددة غالباً لا تستخدم بنفس الدقة التي صنعت بها، حتى وإن طبقت فقد لا تتسع لاستيعاب الأحداث الواقعية التي يعيش فيها التنظيم.

3- إن قدرة المديرين في البحث عن البدائل محدود نظر لعدة عوامل منها: العوامل البشرية، المعلومات، والقيود المتعلقة بالموارد والإمكانات المتاحة.

4- يلجأ معظم المديرين إلى القرارات التي يفضلونها وتشبع رضائهم النفسي أكثر من القرارات التي تمثل الحل الأمثل بتعظيم العوائد، وقد يكون ذلك مرحلياً لعدم سيطرتهم الكاملة على المعلومات أو لعدم تحديد المعايير الخاصة بالوصول للحل الأمثل بدقة.

وبصفة عامة يمكننا عرض خصائص كلمن النموذج التقليدي (الكلاسيكي) والنموذج الإداري في صنع القرار على النحو المبين في الجدول التالي:

القرار التقليدي (الكلاسيكي)	القرار الإداري
- الوضوح في المشكلة والأهداف. - التأكد في الظروف والمتغيرات المحيطة. - معلومات واقعية عن البدائل والنتائج المترتبة على كل منها. - الاختيار الرشيد والمقنن للقرارات بواسطة الأفراد من أجل تعظيم العوائد.	- غموض المشكلة والأهداف. - عدم التأكد في الظروف والمتغيرات المحيطة. - معلومات محدودة عن البدائل والنتائج المترتبة على كل منها. - الاختيار الذي يحظى بالقبول والرضا لحل المشكلة باستخدام الحرس والبديهة وتكون التحالفات غير الرسمية.

حالات صنع القرار:

يمكن القول بشكل عام أن القرارات يتم صنعها في ثلاث حالات مختلفة تقوم كل من هذه الحالات على مقدار إمكانية التنبؤ بالناتج المستقبلي لكل بديل من بدائل القرارات وهذه الحالات هي:

1- حالة التأكد التام:

يقصد بحالة التأكد التام أن يكون متخذ القرار في علم تام بكل المعلومات الملائمة واللازمة لاتخاذ القرار ونفترض أيضاً هذه الحالة أن متخذ القرار يستطيع أن يحدد كل الاستراتيجيات الممكنة والمتطلبات اللازمة لتنفيذها كما يعرف على وجه اليقين نتيجة كل استراتيجية. غير أنه لسوء الحظ فإن معظم القرارات التنظيمية لا تصنع في حالة التأكد.

2- حالة المخاطرة:

في هذه الحالة يوجد عدد من الاستراتيجيات المختلفة لتحديد الهدف ويكون لكل استراتيجية أكثر من نتيجة بسبب وجود أكثر من حالة من الحالات الطبيعة ويكون متخذ القرار على علم باحتمال حدوث كل حالة من حالات الطبيعة.

أي أنه في حالة اتخاذ القرار في ظل المخاطرة يتم افتراض الآتي:

أ- وجود أكثر من استراتيجية.

ب- وجود أكثر من حالة من حالات الطبيعة.

ج- احتمال حدوث كل حالة من حالات الطبيعة.

وبالتالي نتائج كل استراتيجية تكون معلومة لدى متخذ القرار.

- وتكون المفاضلة بين الاستراتيجية المختلفة على أساس معيار القيمة المتوقعة حيث يتم اختيار أفضل قيمة حب طبيعة الهدف المراد تحقيقه.
- والقيمة المتوقعة لأي استراتيجية هو مجموع حواصل ضرب العائد المتحقق من تطبيق الاستراتيجية في كل حالة من حالات الطبيعة.

تدريب: فاضل بين الاستراتيجيات التالية على أساس أعلى ربحية:

حالات الطبيعة	ط1	ط2	ط3
	0.25	0.50	0.25
الاستراتيجيات	العوائد		
س1	100	80	60
س2	150	90	40
س3	300	85	150

الحـــــل

القيمة المتوقعة للاستراتيجية س1 =

$$0.25 \times 60 + 0.50 \times 80 + 0.25 \times 100$$

$$44 = 15 + 4 + 25 =$$

القيمة المتوقعة للاستراتيجية س2 =

$$0.25 \times 40 + 0.50 \times 90 + 0.25 \times 150$$

$$92.5 = 10 + 45 + 37.5 =$$

القيمة المتوقعة للاستراتيجية س3 =

$$0.25 \times 150 + 0.50 \times 85 + 0.25 \times 300$$

$$155 = 37.5 + 42.5 + 75 =$$

القرار: يتم تفضيل الاستراتيجية س3

3- حالة عدم التأكيد:

يقصد بحالة عدم التأكد تلك الحالة التي توجد فيها أكثر من حالة مـن حـالات الطبيعـة دون أن يعـرف متخذ القرار ولا يستطيع أن يقدر احتمال حدوث كل من حالات الطبيعة لعدم وجود أية بيانات سابقة.

توجد عدة معايير يمكن على أساسها المفاضلة بين الاستراتيجيات المختلفة ولكن هذه المعايير تختلف من شخص إلى آخر تبعاً لخبرته عاداته الشخصية وأهم هذه المعايير هي:

أ- معيار التفاؤل:

وهذا يعتقد متخذ القرار أن البيئة تعمل لصالحه لذا فإنه يختار الاستراتيجية التي تحقق أعلى ربحية أو أقل تكلفة ويفضل استخدام هذا الأسلوب في الحالات التـي تكـون فيهـا الخسـارة قليلـة بالنسـبة للأربـاح المنتظـرة وتختار الاستراتيجية التي يتحقق عندها أعلى ربحية عند الحديث عن الأرباح والاستراتيجية التي تحقق أدنى تكلفـة عن الحديث عن التكلفة.

تدريب: حدد أفضل استراتيجية لتحقيق الربحية في الحالات الآتية:

حالات الطبيعة	ط1	ط2	ط3
س1	100	120	190
س2	80	130	170
س3	75	95	260

الحـــــل

1- نبحث عن أعلى رقم دال كل حالة من حالات الطبيعة ونضعه في جدول كالتالي:

حالات الطبيعة	ط1	ط2	ط3
س1	100		
س2		130	
س3			260

2- نختار الآن أعلى هذه الأرقام وهو الرقم: (260).

القرار: اختيار الاستراتيجية س3

ب- معايير التشاؤم:

يفترض متخذ القرار هنا أن البيئة لا تعمل لصالحه لذا فإنه يختار الاستراتيجية التي تمكنه من تجنب أكبر خسارة ممكنة ويتم هنا اختيار الاستراتيجية التي تحقق أدنى النواتج عند الحديث عن الأرباح والاستراتيجية التي تحق أعلى النواتج عند الحديث عن التكلفة.

تدريب: اختر الاستراتيجية اللازمة لتحقيق أعلى ربحية من البيانات الخاصة بالتمرين السابق.

الحـــــل

1- نبحث عن أصغر رقم داخل كل حالة من حالات الطبيعة ونضعه في جدول كالتالي:

حالات الطبيعة	ط1	ط2	ط3
س1			90
س2		170	
س3	75		

2- نختار أقل هذه الأرقام وهو (90).

القرار: اختيار الاستراتيجية س1

معايير هيرويكز:

ويقوم متخذ القرار هنا باختيار كل من هو أكبر وأصغر عائد لكل استراتيجية ثم يقوم بترجيحها عن طريق ضربهما في بعض الأوان التي تعكس درجة التفاؤل أو التشاؤم التي يتسم بها متخذ القرار بشرط أن تتراوح هذه الأوزان بين صفر، وواحد صحيح.

تدريب:

على افتراض أن معامل التفاؤل لدى متخذ القرار 0.6 ومعامل التشاؤم 0.4 فحدد أفضل استراتيجية من التمرين السابق.

الحـــــل

1- نبحث عن أصغر وأكبر رقم داخل كل حالة من حالات الطبيعة ونضعه في جدول كالتالي:

معامل التفاؤل	أكبر عائد	أصغر عائد
الاستراتيجيات	0.6	0.4
س1	100	90
س2	130	170
س3	260	75

العائد المرجح للاستراتيجية س1 = $100 \times 0.6 + 90 \times 0.4 = 96$

العائد المرجح للاستراتيجية س2 = $130 \times 0.6 + 170 \times 0.4 = 146$

العائد المرجح للاستراتيجية س3 = $260 \times 0.6 + 75 \times 0.4 = 186$

القرار: اختيار الاستراتيجية س3

د- معايير الندم:

بمقتضى هذا المعيار تكون الاستراتيجية المثلى هي التي يكون لها أصغر خسارة فرصة البديلة علماً بأن:

خسارة الفرصة البديلة = أقصى عائد في عمود حالة الطبيعة المعطاة

- العائد الناتج من البديل الذي تختاره

خطوات العمل:

1- حدد أكبر قيمة في كل عمود واطرحها من باقي قيم العمود وذلك في حالة الأرباح أما في حالة التكاليف فاختار أقل قيمة.

2- حدد الآن أكبر قيمة في كل صنف وضعها في جدول أقصيات الندم.

3- اختر أقل قيمة في جدول أقصيات الندم فتكون الاستراتيجية المقابلة لهذه القيمة هي الاستراتيجية المثلى.

تدريب:

في التدريب السابق استخدم معيار الندم لتحديد الاستراتيجية المثلى

الحـــــل

1- تحديد أكبر قيمة في كل عمود:

حالات الطبيعة	ط1	ط2	ط3
س1	100	120	190
س2	80	130	170
س3	75	95	260

مصفوفة أقصيات الندم:

حالات الطبيعة	ط1	ط2	ط3
س1	صفر	10	70
س2	20	صفر	90
س3	25	25	صفر

2- حدد أكبر قيمة في كل صف وضعها في جدول أقصات الندم على الوجه التالي:

حالات الطبيعة	أقصى قيم خسارة للفرص البديلة
س1	70
س2	90 استراتيجية مثلى
س3	35

هـ- معيار لابلاس:

وفقاً لهذا المعيار يتم افتراض أن احتمالات حدوث حالات الطبيعة المختلفة هي احتمالات متساوية لذا يتم المفاضلة على أساس معيار أفضل قيم المتوقعة أي نختار الاستراتيجية ذات أعلى ربحية أو أقل تكلفة حسب طبيعة الهدف.

التدريب:

استخدم التدريب السابق وطبق عليه معيار لابلاس

الحـــــل

حالات الطبيعة	ط1	ط2	ط3
س1	100	120	190
س2	80	130	170
س3	75	95	260

بإعطاء كل حالة من حالات الطبيعة قدر متساوي من الاحتمالات وحساب القيمة المتوقعة نحصل على الجدول التالي:

حالات الطبيعة	ط1	ط2	ط3	القيمة المتوقعة
س1	100	120	190	135.3 = 3/1×190 + 3/1×120+ 3/1×100
س2	80	130	170	125.4 = 3/1×170 + 3/1×130+ 3/1×80
س3	75	95	260	141.9 = 3/1×260 + 3/1×95 + 3/1×75

القرار: يتم اختيار الاستراتيجية (س3) لأنها تحقق أعلى قيمة متوقعة.

مشكلات صنع القرار:

يواجه صانعوا القرارات من المشكلات التي تعيق بطريقة أو بأخرى مرحلة صنع القرار وتنفيذه وحتى متابعته، من أهم تلك المشكلات ما يلي:

- قيم ومبادئ صانع القرار الشخصية.
- ميل ونزوع صانع القرار للمخاطرة.
- تنافر وعدم انسجام معتقدات صانع القرار والواقع الذي يعيش فيه.
- وجود بعض العوائق الخارجية مثل الرأي العام (المجتمع) والأوضاع الاقتصادية والمنافسين والتقنية والممولين والموزعين والمستهلكين وغيرهم.
- وجود بعض العوائق الداخلية مثل الموارد المالية الموارد البشرية والعوائق الفنية وعوامل التسويق ولتوزيع والبحث والتطوير.
- فهم صانع القرار الشال والعميق للأمور ومن يقومون بتنفيذ القرار.
- مقدرة صانع القرار على استشراف المستقبل وليس فقط اعتبار ما يتصل بالقرار المباشر.
- كفاءة صانع القرار من حيث مؤهله وتخصصه في مجال التدريب الإداري.
- مقدرة صانع القرار من حيث مؤهله وتخصصه في مجال التدبير الإداري.
- مقدرة صانع القرار على الابتكار والمبادأة والتصرف بسياسة سليمة.
- مقدرة صانع القرار على تحمل المسئولية وتقبله للنقد والمحاسبة (المساءلة).
- أهداف وأغراض صانع القرار الشخصية ومدى اختلافها عن أهداف المنشأة.
- خبرة صانع القرار.
- المساعدون الذين يستعين بهم صانع القرار.
- المرءوسون ومن يمسهم القرار من حيث قبولهم القرار أو عدمه.
- عدم مرونة النظام واللوائح والقوانين التي تحكم العمل.
- تناقض التعليمات مع بعضها البعض وتغيرها بسرعة.
- نقص عدد الموظفين مما يعيق تنفيذ القرار.
- عدم وضوح أهداف المنشأة والرسالة التي أنشئت المنشأة من أجلها.

أدوات صنع القرار:

رغم أن بعض الكتاب يشيرون إلى أن استخدام بعض الأدوات غير الوضوعية (الشخصية) يمكـن أن يكـون مهماً في صنع القرار، إلا أن معظم المديرين يميلون لاستخدام أدوات أكثر موضـوعية في صـنع القـرار، مثـل أسـاليب البرمجة الخطية، أو خطوط الانتظار، ونظرية المباريات، وسوف نستعرض فيما يلي أكثر هذه الأدوات انتشاراً، وذلـك مع ملاحظة ضرورة انسجام هذه الأدوات مع ظروف القرار والتي يوضحها الجدول التالي:

ظروف القرارات والأساليب الكمية المناسبة

ظروف القرارات الأسلوب الكمي	المؤكدة	المخاطرة	غير المؤكدة
مصفوفات القرارات	×	×	×
شجرة القرارات	×	×	
نماذج الإحلال	×	×	
البرمجة الخطية	×		
النقل	×		
التعيين	×		
التفرع والحد	×		
البرمجة غير الكسرية	×		
البرمجة الديناميكية		×	
نماذج المخزون		×	
خطوط الانتظار		×	
تقويم ومراجعة البرامج		×	

نظريات اتخاذ القرار[1]:

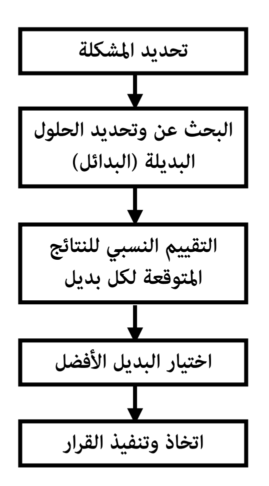
أولاً: النظريات التقليدية والمعدلة:

اعتمد الفكر التقليدي في عملية اتخاذ القرار على منطلقات الفكر الاقتصادي التقليدي، أو ما يطلق عليه نموذج الرجل الاقتصادي الذي يستند في مفادها أن الفرد يستهدف عند اتخـاذه القـرار تعظـيم الـربح أو العائـد أو المردود مما يعني ضرورة اختيار البديل الأفضل من بين البدائل المتاحة لمعالجة المشكلة، في ضوء قدرته على تحقيق ذلك التعظيم.

ويعتمد هذا الاتجاه على الافتراضات القائمة على أساس قابلية الفرد على تحديد المشكلة بشكل دقيق، وقابليته في الوقت ذاته على حصر جميع البدائل الممكنة لمعالجة المشـكلة بشـكل عقـلاني ورشـيد. هذا إضافة للقابلية الذاتية للفرد في المقارنة بين البدائل المختلفة، ثم اعتماد القرار الرشيد والأمثل. عير أن

(1) د. خليل حسن الشماع، نظرية القرار، مرجع سبق ذكره، ص 253 وما بعدها.

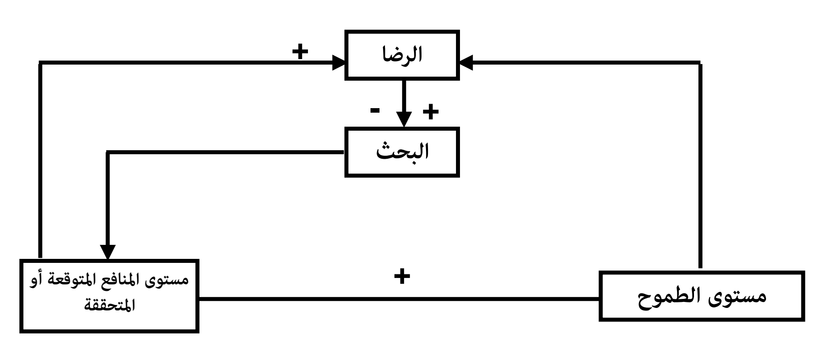
هناك عدداً من التعديلات التي أدخلت في النموذج التقليدي لغرض جعله أكثر قدرة على التطبيق. ولذلك فإن النموذج "التقليدي المعدل" في اتخاذ القرارات يعتمد المراحل لآتية في معالجة المشكلة.



النموذج الكلاسيكي المعدل في اتخاذ القرار

ثانياً: النظريات السلوكية:

انطوى الفكر التقليدي على العديد من المواقف الافتراضية التي تعتمد المنطقية أو العقلانية (الرشد) في اتخاذ القرار ومعالجة المشكلات الاجتماعية والاقتصادية. ونظراً لكون الإنسان يمتلك قدرات عقلية وخبرات محدودة في استقراء وتحليل البدائل المتاحة لمعالجة المشكلات القائمة، فإن ذلك يحد من منطقة التصرف الإنساني إزاء المشكلات ولذا فقد تبلورت المنطلقات السلوكية في النظر لمسألة اتخاذ القرار. وقد سمى هذا الاتجاه في المنظور الفكري باتجاه "الرجل الإداري"، وقد اعتمد هذا المنطلق الفكري بشكل كبير على حقيقة القابلية المحدودة للفرد في الوصول للقرار الأفضل (الذي يؤدي إلى تعظيم المردود) واتجاهه، عوضاً عن ذلك نحو القرار المرضي، ومن أشهر النماذج السلوكية في اتخاذ القرار نموذج مارج وسايمون الذي يمثله الشكل التالي:



نموذج مارج وسايمون في اتخاذ القرار

ويتضمن نموذج مارج سايمون أربعة مستويات أساسية في عملية اتخاذ القرار تنطوي على خمسة افتراضات أساسية تعبر عن طبيعة السلوك الإنساني في مسالة اتخاذ القرار وهي:

أ- كلما انخفض الرضا لدى الفرد، كلما زاد البحث عن القيم والمكاسب المتوقعة.

ب- كلما زاد البحث عن القيم والمكاسب المتوقعة، كلما زاد مستوى القيم والمنافع المتحققة.

ج- كما زاد مستوى القيم المتحققة، كلما زاد مستوى الرضا.

د- كلما زات مستوى القيم والمنافع المتوقعة، كلما زاد مستوى الطموح.

هـ- كلما زاد مستوى الطموح، كلما انخفض مستوى الرضا.

ومن هنا يتضح بأن مستوى الرضا المتحقق يمثل حالة القرة الممكن ولكن تبقى مسألة الطموح تشكل الحالة الأساسية للتطلع الإنساني. وبزيادة الطموحات تنخفض مستويات الرضا لكي يصار إلى البحث عن القيم والمكاسب المتوقعة. وهكذا تبقى عجلة التفكير الإنساني تنسجم مع حقيقة الرضا القائم بين حالات الممكن وحالات الطموح وتعد المحرك الكبير في إطلاق قابلية الإنسان وفاعليته في البحث والتحليل والتطوير المستمر ضمن تطلعات المستقبل المنظور.

ويعد هذا النهج السلوكي في اتخاذ القرار من أكثر المنطلقات النظرية تجسيداً لطبيعة الشاعر الذاتية للفرد في اتخاذ القرارات الهادفة وفق منظور حركي (ديناميكي) يستوعب حقيقة الفرد وتطلعاته المستقبلية في التطور المستمر.

نظريات صنع القرار في الإدارة العامة:

تعني الإدارة العامة برسم وتنفيذ السياسات العامة لتوفير الخدمات وفرض التعليمات على الأفراد والمجموعات والمنظمات في المجتمع وبالتالي فإن الجزء الأكبر من عمل القيادات الحكومية هو صنع القرارات التي تحدد أهداف السياسات العامة واختيار الوسائل لتنفيذها والأساس في صنع القرار الإداري هو الاختيار من بين البدائل المتنافسة للوسائل والغايات التي تستخدمها وترغب في تحقيقها البرامج الإدارية أو المنظمات وتشمل نظريات صنع القرار النماذج التالية[1]:

النظرية التراكمية أو التدريجية لاتخاذ القرار:

ترى هذه النظرية أنه من النادر أن يبدأ صنع القرار من مرحلة الصفر وأن ما سيقوم بالعمل به مستقبلاً يحتمل أن يكون استمرارية لما يقومون به في الوقت الحاضر أي أنه يمكن إيجاد المدخل التراكمي لاتخاذ القرار بالأسلوب الآتي[2]:

1- أن عملية اختيار الأهداف وتحليل النشاطات المطلوبة لتحقيقها هي عناصر متداخلة ببعضها وليست مستقلة.

2- يقوم صانع القرار بالتعامل مع بعض البدائل لإيجاد الحل المناسب للمشكلة وهذا يختلف جزئياً فقط وليس كلياً عن السياسة القائمة.

3- لكل مدير يقوم صانع القرار بتوقع عدد محدد من آثار القرار.

---

(1) د. موفق حديد محمد، إدارة الأعمال الحكومية، مرجع سبق ذكره، ص 276 ما بعدها.

(2) Charles Linddblom, The Scinece of Muddling through "Public Administration Review Vol. xix, 1959, PP. 74-44.

4- إعادة النظر باستمرار في المشكلة التي تواجه صانع القرار حيث أن المدخل التراكمي يفسح المجال للتعديلات المطلوبة "للأهداف" و"الوسائل". والوسائل والأهداف لتسهيل عملية السيطرة على المشكلة.

5- لا يوجد القرار الوحيد أو الحل الأمثل للمشكلة فالاختيار المناسب للقرار الجيد هو إجماع عدد من المحللين عليه.

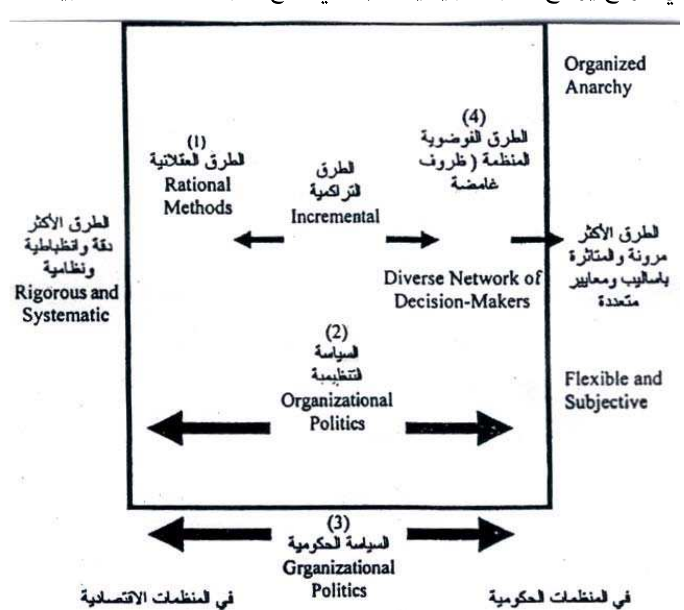
6- أن صنع القرار الجزئي هو مدخل علاجي بشكل أساسي ويستخدم للتخفيف من مشكلة اجتماعية قائمة بدلاً من الترويج لأهداف اجتماعية مستقبلية.

هذا ويلاحظ أن هذا المدخل يمثل علمية صنع القرار في المجتمع الديمقراطي لأن القرارات والسياسات حصيلة المرونة بين الأخذ والعطاء والموافقة المتبادلة بين المشاركين في عملية صنع القرار كما أن القرارات التي تصنع وفقاً لهذا الأسلوب تمثل أصحاب السلطة والمصالح المنظمة في المجتمع وتهمل مصالح الطبقة المعدومة وغير المنظمة سياسياً بالإضافة إلى أن هذا المدخل يركز على المدى القصير وعلى التغير المحدود في السياسات الجارية وبذلك يهمل دور الإبداع الاجتماعي.

نظرية الفحوصات المختلطة[1]:

وهي المدخل الثاني الرئيسي المستخدم في مجال صنع القرارات في المنظمات الحكومية وهذا المدخل يأخذ في الاعتبار كل من القرارات الأساسية والتراكمية ويجهزنا بالأولوية وبعمليات صنع السياسة الأساسية التي تعطي التوجيهات الأساسية وكذلك العمليات التراكمية التي تستعد للقرارات المهمة وإنجازها بعد التوصل إلى مثل هذه القرارات.

وفيما يلي نموذج يوضح الطرق الرئيسية المتبعة في صنع القرار وفقاً لهذه النظرية:



الطرق الرئيسية المتبعة في صنع القرار(*)

(1) William Johnson, Public Administration: Policy Politics and Practice, Guilford: Connecticut The Dushkin Publishing, 1992, P. 321.

النموذج الأول: القرار العقلاني:

وهو هنا يحتاج إلى وجود أهداف محددة والبدائل المقترحة لتنفيذه وإمكانية اختيار أفضل البدائل لتحقيق المنافع المرجوة منه بأقل كلفة وهذا هو المدخل المثالي المتأثر بالنظام الاقتصادي وبتوافر المعلومات والظروف المعروفة غير المتأثرة بالعوامل الخارجية، ويكون صنع مثل هذا النموذج في بيئة مغلقة مثل النموذج المثالي للبيروقراطية عند "ماكس فيبر".

وفي مثال تكون فيه الظروف أقل رسمية وانضباطاً من النموذج السابق يأتي النموذج التراكمي لصنع القرار، وهذا النموذج يسهل عملية الاستمرارية في خطوات صنع القرار حيث تكون الأهداف أقل وضوحاً والبدائل غير مكتملة والاختلافات في وجهات النظر واضحة والتناقضات السياسية مؤثرة على القرارات النهائية.

النموذج الثاني: نموذج العملية التنظيمية:

فينتج ليس بالأسلوب العقلاني أعلاه ولكن نتيجة لوجوده في منظمة كبيرة الحجم ويكون متأثر بالسياسات الحكومية.

النموذج الثالث: المسمى نموذج السياسة الحكومية:

الذي تكون عملية صنع القرار فيه ناتجة عن المساومات بين أطراف عديدة من المشاركين الذين لهم مراكز وقوى ومصالح ومدارك ومناورات وإمكانيات متعددة ومخلفة جو تنافسي يؤثر على نوعية القرار النهائي.

النموذج الرابع: النموذج الفوضوي المنظم:

هو المثال النقيض للنموذج العقلاني، فيكون الهدف غير واضح والتكنولوجيا غير مكتملة والمستقبل غير مضمون ولا ينفع التعلم من تجارب الماضي، ويشارك أشخاص عدة وغير متفقين في الرأي وغير مستمرين في المشاركة في عملية صنع القرار.

وتكون الظروف التي تعمل فيها المنظمة غير واضحة وغير مؤكدة لذلك تفشل الإدارة في تطبيق النظريات التقليدية في صنع القرار وهنا يصبح الاعتماد بشكل رئيسي على الاجتهاد والتفكير والخيال والأفكار المتنوعة حول مشاكل وحلول يوجد عند أصحابها مصالح وفرص متنوعة ينتج على ذلك خيارات لشبكة متنوعة من صانعي القرارات يمكن أن نطلق عليها "الحرية الكاملة" أو "الفوضى المنظمة".

المعايير والقيم التي تؤثر على صانعي القرارات الحكومية:

مهما كان المدخل لعملية صنع القرار، فإن هؤلاء الذين يقررون الخيارات من بين البدائل يجب أن يعتمدوا على أسس معينة لكي يقوموا بعملهم وبالرغم من إن بعض القرارات تحصل نتيجة الصدفة أو بصورة عفوية أو بواسطة الاختيار العشوائي أو عدم اتخاذ أي إجراء يسمح لإحداث معينة أو تسود والسؤال المهم يصبح: ما هي الأسس (القيم والمواصفات) التي تؤثر على فاعلية صانعي القرار؟ بالطبع عوامل عديدة تؤثر على صانعي القرار السياسي مثل الضغوط السياسية والاجتماعية والظروف الاقتصادية والمتطلبات القانونية والإجرائية والالتزامات السابقة والوقت المحدود وبالإضافة إلى النقطة المهمة وهي القيم التي

(*) المصدر:

William Johnson, Public Administration: Policy, Politics, and Practice, Guilford: Connecticut The Dushkin Publishing, 1992, P. 321.

يمتلكها صانع القرار أن معظم القيم التي يسترشد بها صانعوا القرار ممكن تصنيفها إلى أربع طبقات مهمة وهي:

1- القيم السياسية:

يقوم صانع القرار بتقييم البدائل الموجودة في السياسة بناء على العلاقة والتماثل الذي يتوفر مع حزبه السياسي أو المجموعات التي تتعامل معها وزارته. تتخذ القرارات بناء على الفوائد السياسية التي تنتج منها، ويرافقها النظرة إلى السياسات كوسائل للتأكيد على أهداف الأحزاب السياسية وجماعات المصالح.

2- القيم التنظيمية:

يتأثر صانعوا القرارات وخصوصاً البيروقراطيون بالقيم التنظيمية. إن المنظمات كالوزارات تستخدم عدد من المكافآت والعقوبات للمحاولة في إقناع أفرادها قبول تنظيمات محددة والتصرف على أساسها، وتتأثر القرارات الفردية بأفكار مختلفة مثل الرغبة في بقاء المنظمة واستمرارها في العمل ولتعزيز توسعة برامجها ونشاطاتها، والمحافظة على قوتها وامتيازاتها. ويحصل كثيراً من النزاعات البيروقراطية بين الإدارات المتنافسة نتيجة رغبتهم في حماية أو توسيع برامجهم ونشاطاتهم.

3- القيم الشخصية:

وتشتمل على الرغبة في حماية وتوسعة الإمكانات المادية والمالية وتقوية المركز التجاري والسمعة للمنظمة فالاعتبارات الشخصية والطموحات وبعض الأنماط السلوكية تمثل معتقدات شخصية لدى صانعوا القرارات سواء كان رجل السياسة أو مدير إداري أو رئيس دولة.

4- القيم المتعلقة بصنع السياسة:

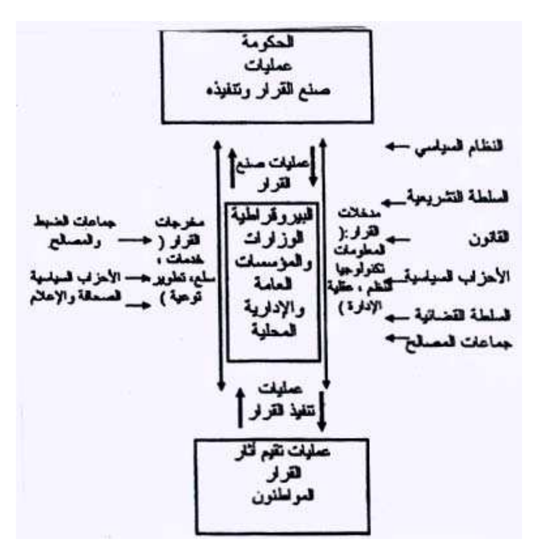
يتصرف صانعوا القرارات على أساس إدراكهم للمصلحة العامة والمعتقدات المتعلقة بالسياسة العامة النافعة والأخلاقية.

5- القيم الأيديولوجية:

وهي مبادئ تسير عليها المجتمعات وتحدد أساليب إحداث التغيرات الاقتصادية، والاجتماعية مثل الأيدلوجيات الرأسمالية الماركسية والقومية، وكلها تساعد على تبرير شرعية تطبيق السياسات العامة للنظام الحاكم. فالأيدلوجية الماركسية تبرر سياسة سيطرة الحزب الشيوعي على الدولة وتصف سياسة التحول الاقتصادي للمجتمع وكذلك الأيدلوجية القومية حيث تدافع عن سياسة الاستقلال والحياد في السياسة الخارجية، ولغرض توضيح مدى تأثير القيم على صانعي القرار يرى "سايمون **Simon**"[1] بأنه لا يمكن دراسة عملية صنع القرار بأسلوب علمي بحت يقوم على اختيار الحقائق الموضوعية وذلك بسبب القيم والمعتقدات الشخصية لصانعي القرار حيث تلعب القيم دوراً واضحاً بالتأثير عليهم في عملية إنجازهم لاختيار بديل أو قرار دون آخر، ولهذا فإن العوامل العملية واللاموضوعية غالباً ما تؤثر وتتغلب على العوامل المثالية والنظرية.

هذا ويوضح الشكل التالي أهم العوامل المؤثرة في صنع القرار الحكومي:

(1) Herbert Simon, “Administraive Decision Making”, Public Adminsitration Review, 25 March 1965, PP. 31-37.

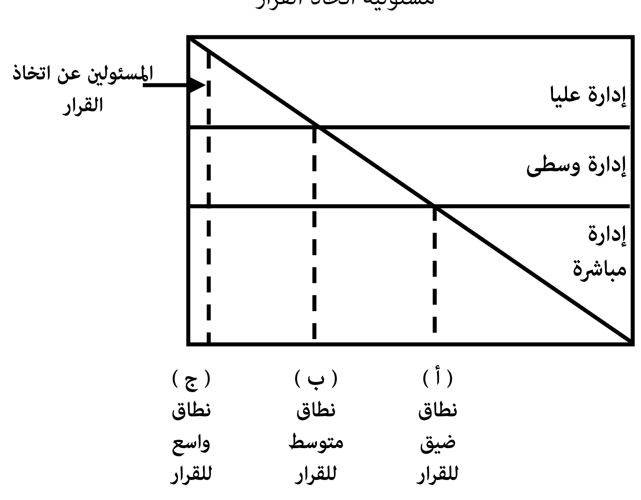


العوامل المؤثرة في صنع القرار الحكومي(*)

مسئولية اتخاذ القرار:

يلاحظ بصفة عامة أنه كلما زادت نسبة تأثير القرار على النظام الكلي للإدارة العليا وكما قل نطاق اتخاذ القرار انخفض المستوى الإداري المسئول عن اتخاذه والعكس صحيح ولعل الشكل التالي يسهم في إيضاح هذه الحقيقة.

مسئولية اتخاذ القرار



أهمية اتخاذ القرارات:

تبرز أهمية اتخاذ القرارات في الآتي:

1- يمارس المدير مجموعة من الوظائف لتحقيق أهداف محددة وهو في سبيل أداء وتحقيق ذلك يتخذ العديد من القرارات.

(*) المصدر:

Larry Hill and Herbert, Essentials of Public Administration, North Scituate: Mass, Duxbury Press, 1979, P. 428.

2- أن اتخاذ القرار يرتبط بنطاق السلطة والمسئولية.

3- أن فاعلية ونجاح الإدارة يعتمد بالدرجة الأولى على كفاءة اتخاذ القرار.

4- إن عملية اتخاذ القرار عملية صعبة بحاجة لخبرة ودراية وبعد نظر وسعة إدراك لارتباطه بالمستقبل وبالقرار السابق له وعلى نوعية المعلومات التي بنى عليها القرار

عناصر اتخاذ القرار:

يتضمن أي قرار يتم اتخاذه ثلاثة جوانب رئيسي هي:

1- المهارة أو الذكاء أي القدرة على الصياغة الجيدة للموقف أو المشكلة موضع القرار.

2- التصميم أي الوقوف على أسباب المشكلة والبحث عن الحلول البديلة لها.

3- الاختبار أي تحديد أفضل البدائل المتاحة لحل المشكلة وهذا يعني اتخاذ قرار ولكن بعد:

أ- أن تتحقق الإدارة من ضرورة اتخاذ القرار.

ب- وضع المعايير والتنبؤ بالنتائج في ضوء القرار.

ج- التحقق من فاعلية وموضوعية المعايير وما يرتبط بها من حلول بديلة. والوصول لأفضل نتائج ممكنة.

مقومات فاعلية عملية اتخاذ القرارات:

1- ضرورة توفر المعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات التي تتعلق:

أ- بالموقف موضوع القرار.

ب- العوامل المحددة للموقف.

ج- النتائج المرتبطة بالقرار.

2- أن يتوفر في متخذ القرار الآتي:

أ- القدرة على التحليل والذكاء وبعد النظر.

ب- تحديد ا لمتغيرات الاستراتيجية المؤثرة في القرار.

ج- القدرة على التعامل مع الغير لإقناعهم بأهمية الالتزام بتنفيذ القار.

3- الاختيار السليم لفرق العمل المعاونة لمتخذ القرار.

4- الصياغة الجيدة للقرار.

5- توفر الثقة بين الرؤساء والمرءوسين.

6- توفر نظام جيد للمعلومات وللاتصال وللرقابة والمتابعة.

هذا ويلاحظ أن نظراً لنقص المعلومات عن موقف معين يصعب اتخاذ قرار وهذا في حد ذاته قراراً للآتي:

أ- عدم معرفة بدائل اتخاذ القرار.

ب- عم معرفة الوقت اللازم المناسب لاتخاذ القرار.

ج- عدم توفر السلطة لديه لاتخاذ القرار.

الاتجاهات الأخلاقية في صنع القرارات[1]:

حيث أن أخلاق مشروعات الأعمال تهتم في الدرجة الأولى بتوضيح الالتزامات المسؤليات الأخلاقية للمدراء الذين يصنعون القرارات، فلابد من حيث طبيعة صنع القرارات من وجهة النظر الأخلاقية. والمشكلة هنا لا تقع في مجال التفرقة بين القرارات الأخلاقية والقرارات غير الأخلاقية، بل أنها تقع في التعرف على الأبعاد الأخلاقية للقرارات.: ويعرف القرار الأخلاقي بأنه "ذلك القرار الذي تتأثر به مصلحة شخص ما سلباً أو إيجاباً". وبناء على هذا التعريف يجادل بعض الأخلاقيون بأن كل قرار يتخذه الفرد خلال حياته يتضمن أبعاداً أخلاقية، وحيث أنه لا توجد قرارات دون أن يكون لها تأثير ما على مصلحة الإنسان، فإن جميع القرارات إذن لابد وأن تتضمن أبعاداً أخلاقية. إلا أن وجهة النظر هذه تفقد الكثير من مصداقيتها نظراً للحشد الكبير من القرارات اليومية التي يتخذ الفرد. إضافة إلى ذلك أن هناك قرارات عديدة يتخذها الفرد بناء على أفضليته الشخصية كاختيار البدلة أو القميص الذي سيرتديه لحفل ساهر أو اختياره للطريق الذي سيسلكها للوصول إلى عمله.. وغيرها، فالبعد الأخلاقي في مثل هذه القرارات قد لا يكون له أثر يذكر عند مقارنته بأثر وفاعلية البدلة أو كفاءة الطريق.

النظريات والمفاهيم الأخلاقية:

وكغيره من الأنشطة العقلية الجيدة يسير علم الأخلاق من النظريات إلى التطبيق في تحليل عملية صنع القرارات. فهناك بعض النظريات والأساليب الأخلاقية، التي ظهرت في كثير من الكتابات والأدب الأخلاقي في المشروعات والأعمال التي تعتبر نظريات رئيسية تتعلق بأخلاقيات القرارات وتساعد في التوصل إلى قرار أخلاقي يمكن الدفاع عنه على أسس منطقية وتبين ما إذا كانت الافتراضات عملية أو أنه بالإمكان تبرير القرار، ويصدر من هذه النظريات العامة مبادئ وقواعد على مستويات مختلفة يمكن تطويرها وتطبيقها على قضايا ومشاكل في مجالات محددة. وإذا ما تدرجنا إلى الأسفل في مستويات المبادئ والقواعد فإنها تصبح أكثر ملائمة لتطبيقها على المشاكل والصعوبات المحددة. وسنقوم في الصفحات التالية بالتعرف على ثلاثة من أهم النظريات الأخلاقية الشائعة.

1- النظرية الغانية[2]:

ويطلق عليها أيضاً اسم النظريات الهدفية أو النتائجية حيث تتبنى المفهوم القائل أن أخلاقية الفعل (النشاط) يتحدد بشكل رئيسي بنتائج ذلك الفعل. فصحة الأفعال أو عدمها تتحدد من خلال النتائج التي تفرزها تلك الأفعال حيث أن كل شئ في الطبيعة يهدف تحقيق "غاية معينة". وقد تعرف الباحثون على عدد من النظريات الغانية:

- **الأخلاقية الأنانية:** وهي التي تفترض بأن صلاحية الفعل أو عدم سلامته الأخلاقية تعتمد كلياً على مقدرا الخير أو الشر الذي يصاب به الفرد نتيجة ذلك الفعل بغض النظر عن النتائج على الآخرين.
- **الأخلاقية الغيرية:** وهي التي تتبنى حب الآخرين وأن صلاحية الفعل أو عدم سلامته الأخلاقية تعتمد كلياً على مدى تأثير نتائجه (من خير أو شر) على الآخرين[3].

ولا شك أن نظريات "الغانية" تأخذ في مضمونها كلا من الأخلاقية الأنانية والأخلاقية الغيرية حيث أنه حتى في الأفعال البطولية التي تبدو غير شخصية في ظاهرها فهي في بطانها لابد وأن تنطوي على

(1) د. كمال محمد المغربي، الإدارة والبيئة والسياسة العامة، عمان، ص71-79.

(2) Rogene Buchholz, Et., P. 54.

(3) TomRegan, ed., Earthbound: New Introductory Essays in Environmental Ethics. (New York: Random House. 1984). P. 248.

أهداف شخصية وتحقيق غايات فردية. ولذلك أصبحت هذه النظريات تعرف "بالنظريات المنعفعية". ولـذلك فـإن صنع القرار المنفعي يتضمن الخطوات التالية:

أ- تحديد الأفعال البديلة المتوفرة في أي حالة قرارية معينة.

ب- تقدير كل من النفقات (التكلفة) والمنافع لكل فرد يتأثر بنتائج الفعل.

ج- اختيار البديل الذي يؤدي إلى أكبر منفعة (أو أقل كمية من عدم المنفعة).

2- نظريات الواجب:

تؤكد هذه النظريات على أن الأفعال لا تبرر على أسـاس نتائجهـا حيـث أن هنـاك عوامـل أخـرى تحـدد سلامة القرار أو عدمه من الناحية الأخلاقية. فالفعل يحتوي ضمنياً على قيم ذاتية بعيدة عن نتائجه حيث أن هـذه القيم ترتكز على الحافز الذي يؤدي إلى ذلك الفعل. ويرى هؤلاء لمنظرون أن الحافز المبني على الواجب يختلف عن ذلك الحافز المبني على المصلحة الشخصية حيـث أن مصـدر الواجـب قـد يتـأتى مـن التعـاليم السـماوية، والمنطـق، والحساسية البديهية، والعقد الاجتماعي التي يكتسبها الفرد من مجتمعه. وهناك أقوال شائعة للدلالة على الواجب مثل "يجب أن تفي بالوعد"، أو "يجب سداد الـدين". فعـدم الوفـاء بالوعـد أو عـدم سـداد الـدين خرقـاً للمبـادئ الأخلاقية المهمة. وقد جاءت نظريات "إيمانويل كانـت" لتؤكـدت بـأن الأسـس الجهريـة للأخـلاق توجـد في التكفـير العملي البحت وليس في البديهة أو الضمير أو إنتاج المنفعة. فهو يرى أن أي فعل أو مبدأ يعتبر صحيحاً إذا كـان لـه شكلاً، وفي حالة فقدانه لهذا الشكل فإنه يفقد أيضاً صحته الأخلاقية. وقد وضـع "كانـت" شروطـاً مـن أجـل اعتبـار الفعل أو المبدأ أخلاقياً، وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:

- **إمكانية التماسك عالمياً:**

فالفعل يعتبر صحيحاً من الناحية الأخلاقية للشخص في موقف معين إذا كـان السـبب الـذي حملـه عـلى القيام بهذا الفعل هو نفس السبب الذي يقبله من شخص آخر يوضع في نفـس الموقـف. فـإذا كـان الفعـل أخلاقيـاً لشخص واحد، فلابد من أن يكون مقبولاً لدى جميع الناس على أنه أخلاقياً، فافعـل الخـادع لا يمكـن اعتبـاره مبـدأ أخلاقياً لأنه لا يمكن تطبيقه عالمياً.

- **احترام الآخرين:**

يعتبر الفعل سلمياً من الناحية الأخلاقية إذا لم يقم الفاعل باستخدام الآخرين كأداة للوصول إلى مصلحته الخاصـة وإنمـا يحـترم النـاس كنهايـة في حـد ذاتهـم. فاسـتغلال الآخـرين، ودون اعتبـار لمصـالحهم أو حـاجتهم أو طموحاتهم، يجرد الفعل من الصفة الأخلاقية.

- **الاستقلالية:**

يعتبر الفعل أخلاقياً إذا كان يحترم قدرة الآخرين من الناس في الاختيار بمحض إراداتهم فالناس يجـب أن تتعامل مع بعضها كأفراد أحرار يتساوون في السعي من أجل تحقيق مصالحهم. فأعمال القـوة والإجبـار والإكـراه لا تحترم حرية الفرد لاختيار ما يريد، و بذلك تكون أعمالاً غير أخلاقية. فالقانون لأخلاقي يفرض نفسه ويثبت مكانته، وكل إنسان يستطيع أن يحدد محتوياته تبعاً للعقلانية والمنطق. فالشخص المستقل هو الإنسان الحر مـن الضـغوط الخارجية ويستطيع أن يتحكم بشؤونه بشكل كامل. ولذلك فإن الفعل يعتبر ذو قيمـة أخلاقيـة إذا أنجـز مـن قبـل شخص يمتلك شعور الود ا لناجمة عـن حـافز يهـدف فقـط إلى القيـام بعمـل أخلاقـي يرتكـز عـلى مبـادئ أخلاقيـة صحيحة.

3- نظرية العدالة:

يوجد الآن عدد من أنواع العدالة التي تتعلق بمنشآت الأعمال. فهناك عدالة التوزيع، وهي التي تهتم بتوزيع منافع المجتمع وأعباءه من حيث التوزيع العادل للسلع والخدمات المتوفرة للمجتمع من المؤسسات الخاصة والعامة. ويشكل هذا النوع من العدالة مشكلة خاصة لمشاريع الأعمال حيث أن المشاريع تعتمد على عدم العدالة (المساواة) كحافز يدفع العاملين إلى زيادة في الإنتاج أو التسويق. والمشكلة هي كيف يمكن تبرير عدم المساواة هذه؟

وهناك نوع آخر يدعى عدالة التعويض التي تعني بالطرق التي يتم بواسطتها تعويض المتضرر من أغلاط يرتكبها الآخرون، فكمية التعويض يجب أن تكون مناسبة للضرر الذي أصاب الفرد المتلقي للتعويض. وهذا النوع من العدالة يتعلق مباشرة بمشاريع الأعمال بسبب بما تتعرض إليه تلك المؤسسات من قضايا يدعي أصحابها أنهم تضرروا، بشكل أو آخر، من السلع التي تنتجها تلك المؤسسات. فما هي قيمة التعويض العادل مثلاً للضرر الذي يصيب العائلة نتيجة فقدان معيلها؟ وما هي قيمة التعويض العادل لشخص فقد صحته إذا كانت الإنتاج هو المسبب الرئيسي لذلك الضرر؟

وأما النوع الثالث من العدالة فهي العدالة التأديبية، حيث أنها تقوم بإيقاع العقوبات والغرامات على فاعل الضرر أو الخطأ. فالمخطئ يجب أن يعاقب، وخاصة إذا كان الخطأ متعمداً، حتى يعمد المخطئ إلى تصويب سلوكه. ويتأثر مشروع الأعمال بهذه العدالة من خلال الغرامات التي تفرض عليه نتيجة سلوكه غير الصحيح.

4- نظريات المساواة:

هي نوع من نظريات العدالة وتتبنى الافتراض بأن جميع أفراد العائلة البشرية متساوون في بعض النواحي الأساسية، ونتيجة لهذه المساواة فإن كل فرد منهم له الحق في سلع وخدمات المجتمع مساو لحق غيره فيها. فهذه النظريات تتضمن الرأي بأن جميع السلع والخدمات يجب أن توزيع بحصص متساوية بغض النظر عن الاختلافات الفردية بين البشر. إلا أن هذا الرأي يتغاضى عن حقيقة الاختلافات الفردية بين الناس في نواح متعددة وأن بعض هذه الاختلافات هي خصائص ذات صلة وثيقة في تحديد ما يستحقه الفرد مثل خصائص الحاجة والقدرة والمجهود الفردي.

وقد تقدم "جون زولز" بنظرية للمساواة تدعي وجود عقد اجتماعي وهمي وأنه من خلف "ستار الجهل" يتفق الناس على المبادئ القائلة بأن الأشخاص الأحرار العاقلون الراشدون الذين يسعون إلى تعزيز مصالحهم يقبلون بموقف مبدئي من المساواة. فالمبادئ الصحيحة للعدالة هي التي يتقبلها الناس إذا تمكنوا من اعتبار الحالة الاجتماعية الراهنة بحرية ودون تحيز – تمن وجهة النظر البعيدة – عن وجود مجتمع حقيقي يقع خلف قناع الجهل. لذلك فإن قناع الجهل يمنع الناس من إثارة مبادئ المساواة التي تتحيز تجاه الاختلاف في التركيبة الاجتماعية وللقدرات العقلية والخصائص الفردية، فلا أحد يعرف موقعه الاجتماعي، مرتبته، حصته من الثروة الطبيعية من حيث القدرات والذكاء ومدى قوته الذاتية. وقد لاقت هذه النظرية انتقادات لاذعة أهمها: ما هي المبادئ التي قد يتفق عليها الناس خلف قناع الجهل؟ وقد يتفق الناس على قوانين تعرضهم إلى المخاطرة وتسمح بكسب أكبر أو بخسارة فادحة.

كما قدم "وليسم فرانكينا" نوعاً آخر من العدالة حيث يقول "إذ لم تتح للناس الذين يتنافسون على السلع والخدمات التي يقدمها المجتمع فرص تحقيق الفضيلة التي هم قادرون على تحقيقها، فإن

الفضيلة لن تكون أساساً عادلاً للتوزيع. فإذا كانت الفضيلة هـي الخاصـة المعنيـة بـالتوزيع فلابـد إذن مـن توزيـع مسبق لظروف تحقيق الفضيلة، فالمساواة في فرص التوظيف، والمساواة أمام القانون، والمساواة في حرية الوصول إلى وسائل التعليم هي اعتبارات مهمة. فالاعتراف بالفضيلة كأساس للتوزيع يعتبر معقولاً إذا توفرت خلفية كافيـة مـن الظروف التي تقر مبدأ المساواة".

5- نظريات التحرر:

إن نظريات التحرر في المساواة تؤكد على حقوق الحرية الاجتماعية والاقتصادية. وتتبنى هذه النظريـات علميات وإجراءات وأنظمة محددة للتأكد من أن حرية الحقوق يعترف بها ضمن الممارسات الاقتصادية. وحيـث أن المساهمات التي يقدمها الناس للنظام الاقتصادي قد قامت على حرية الاختيار فإنه بالإمكان اعتبار تلك المساهمات أساساً لتمييز بين الأفراد في توزيع المنافع والأعباء الاقتصادية من سلع وخدمات لا يستحقون المسـاواة في العائـدات الاقتصادية. فالفرد يتمتع بحرية الاختيار لنوع المساهمة التي يريد تقديمها أو منعها، حيث يعتبر ذلك حقـاً أساسـياً له من حيث امتلاك جهوده أو تشغيلها بالطريقة التي يراها مناسبة.

وقد تقدم "روبـرت نزيـك" بنظريـة الحـق أو "الأهليـة" في العدالـة حيـث يقـرر وجـود بعـض الحقـوق الأساسية للحرية التي هي حق للفرد ويجب عدم التدخل فيها أو العبـث بهـا مـن قبـل الدولـة أو أي مجموعـة أو مؤسسة في المجتمع، وأن الإجراءات الحكومية مسموح بها بالقدر اللازم لحماية تلك الحقوق. وتـرى هـذه النظريـة بأن عدالة التوزيع تعتمد على الأسلوب الذي يتبع في تطبيقه. ولذلك فإن مجموعة الممتلكات التي ينتهي بها الفـرد يجب أن لا تنطلق من بعض الأفكار الغامضة أو غير المحددة للمساواة. ويقول نوزيك أن هنـاك ثلاثـة مبـادئ تهـم المجتمع من أجل تأكيد العدالة في توزيع الفوائد والأعباء بين أفراده وهي:

- مبدأ العدالة في الامتلاك – أي عملية الامتلاك الأصلي.
- مبدأ العدالة في نقل الملكية – أي عملية نقل الملكية من جهة إلى أخرى.
- تقويم العدالة في الامتلاك – هي علمية تحديد ما يمكن عله لتصحيح عدم العدالة.

ولا شك أن موضوع العدالة يقود بطبيعته إلى مفهوم الحقوق الإنسانية حيث تلقت كثيراً مـن الاهـتمام خلال العقود القليلة الماضية. وقد شهد العالم حركات متعددة تنادي بحقوق الأقليات أو حقـوق العبيـد أو حقـوق المرأة وحقوق الاقتراع أو الانتخاب والحق في الحياة التي تناهض عمليات الإجهاض. واليوم نقرأ ونسمع الكثـير عـن حقوق الإنسان في مختلف أنحاء العالم. فلم تعد "الحقوق" اشتقاقاً لعملية منطقية طبيعية بقدر ما هي الآن جـزءاً من فكرة "ماذا تعني أن تكون إنساناً؟" ويتضمن إعلان هيئة الأمم العالمي لحقوق الإنسان ما يلي:

- حق الامتلاك بصورة فردية أو بالتعاون مع الآخرين.
- حق العمل، وحرية الاختيار في التوظيف، والحق في ظروف عمل جيدة والحماية ضد البطالة.
- الحق في تعويضات عادلة وجيدة تؤمن للعامل وعائلته حياة كريمة.
- الحق في الانتماء أو تشكيل نقابة.

- الحق في الراحة والاستمتاع، ويتضمن تحديد معقول لساعات العمل وفترات الأعياد بأجر مدفوع[1].

II- الاتصالات

إذا كانت الإدارة توجه باستمرار مواقف متغيرة وتتحمل المخاطرة في كل قرار تتخذه لعدم تيقنها من البيانات أو لعدم كملها أو لتغير الموقف فإن درجة النقض في البيانات تقل – على الأقل – إذا اعترفت الإدارة بمسئولياتها عن إيجاد نظام مرسوم للاتصالات تتولى إقامته وتتعهد بالمحافظة عليه وتزكي حيويته من حين إلى حين ولذا تعتبر المسئولية الأولى للإدارة العليا أو الرئيس المسئول في كل منظمة هي إقامة نظام فعال للاتصالات والمحافظة عليه والآن ماذا نقصد بالاتصالات.

مفهوم الاتصالات:

كلمة اتصال **communication** مشتقة من الكلمة اللاتينية **Communis** وتعني المشاركة في الرأي أو الحديث[2] أو المشورة أو اتخاذ القرار.. أي أن الاتصال هنا يعني الاشتراك في المعلومات أو تبادل المعلومات والمشاعر والاتجاهات.

وفي قاموس أوكسفورد عرف الاتصال على أنه نقل وتوصيل أو تبادل الأفكار والمعلومات بالكلام أو بالإشارات[3].

وفي مختار الصحاح نج أن كلمة الاتصال مأخوذة من الوصول أي البلوغ.

وفي معجم الوسيط في مادة وصل يصل فلان وصولاً.. وصل الشئ.. أي بلغه وانتهى إليه.

أما في اللغة الإنجليزية فمعنى كلمة الاتصال.

أ- المعلومات المبلغة.

ب- رسائل شفوية أو كتابية.

ج- تبادل الآراء أو الأفكار والمعلومات.

د- شبكة تليفونية.. وسائل الاتصال عموماً.

وقد عرفه كونتز وزملائه على أنه إرسال وتحويل للمعلومات من المرسل إلى المستقبل مع ضرورة فهم المعلومات من قبل المستقبل[4].

وعرفه ماكفارلاند على أنه عملية تفاعلية ذات مغزى بين الأفراد[5].

وعرفها هانك على أنه العملية التي يتفاعل بواسطتها الأفراد بهدف التكامل بينهم والتكامل بين الفرد ونفسه.

أما مريهيو فقد عرفه على أنه أي سلوك مقصود من جانب المرسل ينقل المعنى المطلوب إلى المستقبل ويؤدي الاستجابة بالسلوك المطلوب من قبل المستقبل.

---

(1) المرجع السابق، ص 78-79.

(2) L.S. Harms, Human communication: The new fundamentals (New York: Harper and Row publishers 1974, P. 38.

(3) Wilbur Schramm and Donald F. Roberts. The process and effects of mass communication, Revised Edition (Urbana University of Illinois Press, 1978), P. 12.

(4) Knotz H. O' Donnell, C. principles of management, M. Graw. Hill Co., New York 1968, P. 88.

(5) Mcfar Land, Dattan Management: Foundations and practice New Macmllan Publishing CO., Inc., 1979, P. 566.

وجمعية الإدارة الأمريكية عرفت الاتصال على أنه سلوك يؤدي إلى تبادل المعنى.

ويعرف **Schermerhorn JR** الاتصال على أنه عملية ما بين الأشخاص لإرسال واستلام رموز تتضمن رسائل[1].

وعرف **Dam Nimo** الاتصال على أنه عملية تفاعل اجتماعي يستخدمها الناس لبناء معان تشكل في عقولهم صوراً ذهنية للعالم ويتبادلون هذه الصور الذهنية عن طريق الرموز[2].

وخلاصة ما سبق فإن الاتصال ضرورة إنسانية واجتماعية فحاجة الإنسان إلى الاتصال لا تقل عن حاجته للأمن والغذاء والكساء والمأوى وأن الاتصال يعني تطوير وتقوية العلاقات الإنسانية في المجتمع وبالتالي التماسك والترابط والتواصل بين الأفراد والجماعة والمؤسسات الاجتماعية.

أهداف الاتصال:

يتمثل الهدف الرئيسي للاتصال في تبادل المعلومات بين الأفراد والعمل على تحريك وتعديل سلوكهم نحو الأداء الجيد أما الأهداف الفرعية على المستوى الوظيفي فتتمثل فيما يلي[3]:

1- شرح أهداف وخطط المنظمة للعاملين.

2- إقامة الثقة والاحترام والتفاهم بين المنظمة والمجتمع.

3- نقل المعلومات والتأكد من تحقيق التعاون بين الأفراد.

4- قيادة وتوجيه الأفراد التنسيق بين جهودهم وحفزهم للعمل.

5- تهيئة المناخ التنظيمي الجيد لتحقيق الرضا في العمل ورفع الروح المعنوية.

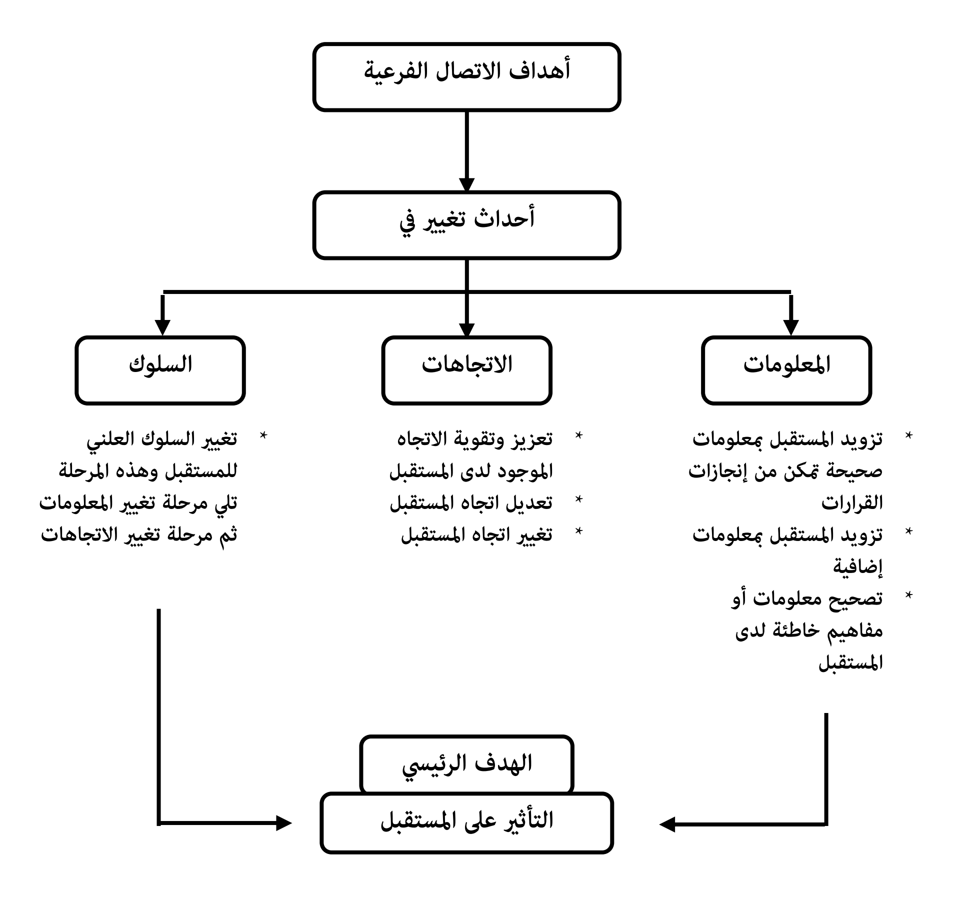
6- تحقيق التفاهم بين العاملين وبين أعضاء الإدارة العليا.

هذا ويمكن التعبير عما سبق بمضمون آخر من خلال الشكل التالي:

(1) John Schermerhorn JR. Management Jhn Wiley, Sos Inc., New York, 1999, P. 328.

(2) Dan Nimo, Political communication and publicopnion in America (Aamta-Monicq California Goody ear Publishing Company 1978), P. 4.

(3) محمد رسلان الجيوشي، الإدارة علم وتطبيق، مرجع سبق ذكره ص 160.



خصائص الاتصال:

تتميز الاتصال بمجموعة من الخصائص من أهمها ما يلي(1)

1- الاتصال عملية ديناميكية:

حيث تعتبر عملية الاتصال عملية تفاعل اجتماعي تمكننا من التأثير في الناس والتأثر بهم مما يمكننا أن نغير من أنفسنا وسلوكنا بالتكيف مع الأوضاع الاجتماعية المختلفة.

والشكل التالي يسهم في إيضاح ذلك المعنى

2- الاتصال عملية مستمرة:

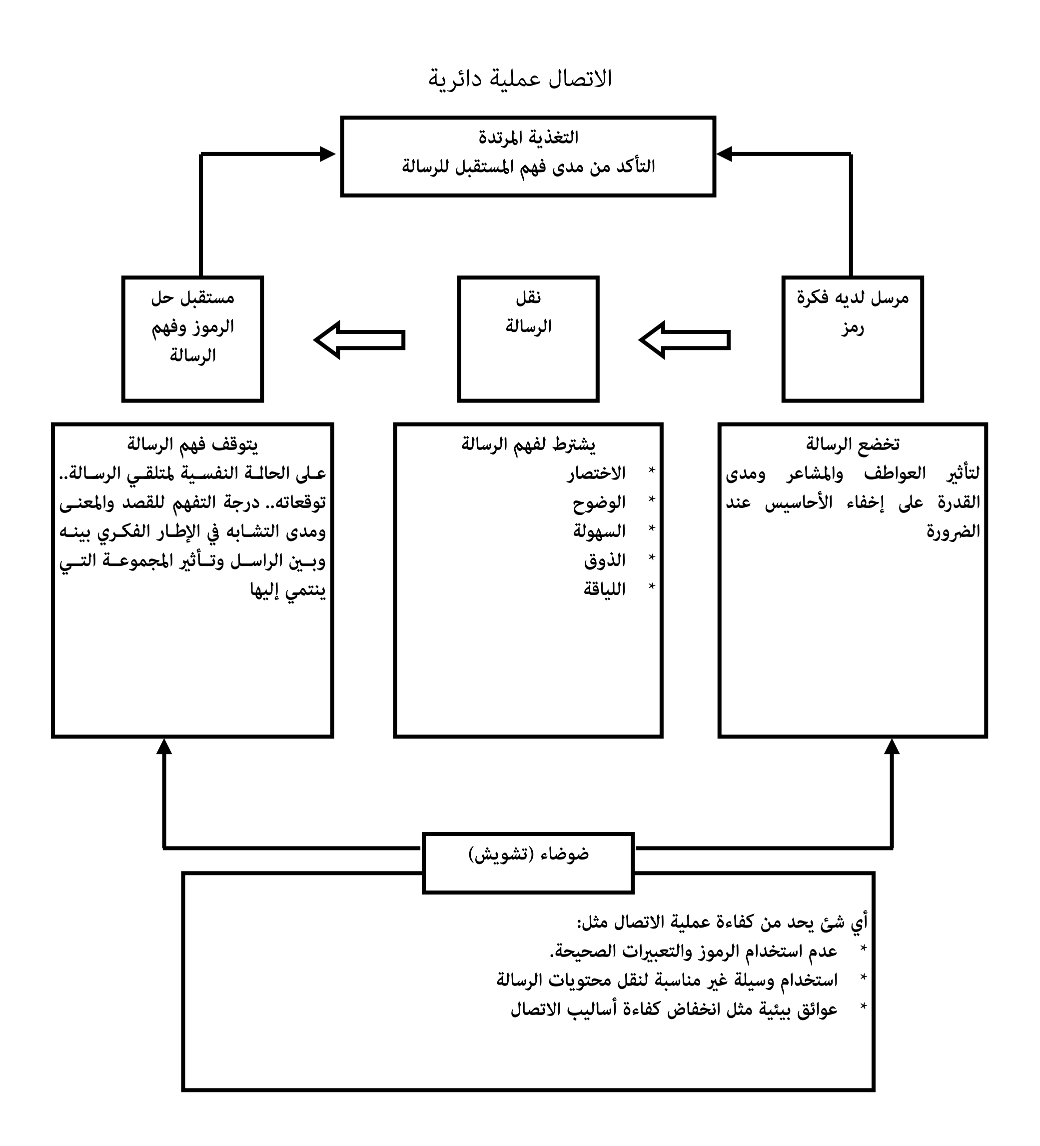
حيث لا يوجد بداية أو نهاية لعملية الاتصال فنحن في عملية اتصال دائم مع أنفسنا ومع مجتمعنا فنحن في اتصال دائم ومستمر وبهذا المعنى فإنه يمكننا القول بأن الاتصال هو قلب العملية الإدارية وذلك على النحو الذي يوضحه الشكل التالي

(1) د. إبراهيم أبو عرقوب، الاتصال الإنساني ودوره في التفاعل لاجتماعي، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، 1993، ص50.

3- **الاتصال عملية دائرية:**

ويعني ذلك أن الاتصال لا يسير في خط مستقيم من شخص لآخر فقط بل أنه عادة ما يسير في شكل دائري حيث يشترك الناس جميعاً في الاتصال في نسق دائري فيه إرسال واستقبال وأخذ وعطاء وتأثير وتأثر كما يتضح ذلك من الشكل التالي.

الاتصال عملية دائرية



4- الاتصال عملية لا تعاد:

ونحن نقصد هنا أنه من غير المحتمل أن يتبع الناس رسائل متشابه في الشكل والمعنى عبر الأزمان المختلفة لأن الكلمات في تغير وكذلك المعاني بل الحياة بأكملها.

5- لا يمكن إلغاء الاتصال:

ونحن نقصد هنا أنه من الصعب إلغاء التأثير الذي حصل من الرسالة الاتصالية حتى وإن كان غير مقصود فقد تتأسف للمستقبل أو تعتذر بإرسال رسالة معدلة أرى ولكن من الصعب أن تسحب كلامك أو الرسالة الاتصالية إذا ما تم توزيعها.

6- الاتصال عملية معقدة:

فبالإضافة إلى أن الاتصال عملية تفاعل اجتماعي تحدث في أوقات وأماكن ومستويات مختلفة فهي معقدة أيضاً لما تحويه من أشكال وعناصر وأنواع وشروط يجب اختيارها بدقة عند الاتصال وإلا سيفشل الاتصال.

وظائف الاتصال:

هناك عدة تصنيفات لوظائف الاتصالات:

التقسيم الأول:

من وجهة نظر المرسل والمستقبل[1]:

من وجهة نظر المرسل تتمثل وظائف الاتصالات فيما يلي:

1- نقل الفكرة   2- التعليم   3- الإقناع

4- الإعلام   5- الترفيه

من وجهة نظر المستقبل تتمثل وظائف الاتصالات فيما يلي:

1- فهم ما يحيط به من أحداث وظواهر.

2- تعلم مهارات جديدة.

3- الاستمتاع والهروب من مشاكل الحياة "الترفيه".

4- الحصول على معلومات جديدة تساعده في إنجاز القرارات الصائبة

التقسيم الثاني:

وهو التقسيم القائم على التحليل اللغوي وبناء على هذا التصنيف يمكن تحديد الوظائف التالية للاتصالات[2]:

1- تأكيد العلاقة بين المعنى والرموز التي لم تكن مفهومة قبل عملية الاتصال.

2- إضافة معاني جديدة لكلمات معينة وهذا ما يسمى بالمستوى الدلالي للغة فمثلاً كلمة "دكتور" قد تعني الطبيب المعالج للمرضى أو الأشخاص من حملة الدكتوراه أو الأشخاص المهاريين في تخصصات معينة.

3- إحلال معاني أخرى سبق تعلمها فمثلاً نجد أن المعلنون يحاولون عبر وسائل الاتصال الجماهيري إحلال معاني جديدة محل أخرى قديمة تتعلق بالسلع التي يعلنون عنها.

---

(1) على الحافظ محمد سلامة، وسائل الاتصال وأسسها النفسية والتربوية، دار الفكر، عمان، 1993، ص14.

(2) قسم الدراسات والأبحاث في التليفزيون الأردني، اتجاهات الرأي العام في التليفزيون الأردني، دورية الإذاعات العربية تشرين الأول 1974.

4- دعم واستقرار معاني المفردات من خلال الاستخدام المتكرر لكلمات معينة وما يتبع ذلك من استشارة معانيها في الذاكرة مما يؤدي إلى تقوية الروابط الاصطلاحية بين الرموز ودلالاتها.

التقسيم الثالث:

وهذا التقسيم قائم على دراسة العلاقات الإنسانية القائمة في المجتمع حيث تتمثل وظائف الاتصال فيما يلي:

أ- الاتصال كوظيفة رقابية:

هذا بالإضافة إلى الوظائف السابق ذكرها للاتصالات فإن الوظيفة الأكثر شيوعًا للاتصال في المنظمات هي استخدام الاتصال كوسيلة رقابية وذلك من خلال مساهمته في تحقيق الآتي:

1- توفير المعلومات اللازمة للمستويات الإدارية المختلفة والتي تستخدم لتقييم النتائج.

2- توفير المعلومات لإدارة المنظمة بما يمكنها من إدارة مواردها بدرجة عالية من الفعالية.

3- توفير البيانات والمعلومات اللازمة للتخطيط المستقبلي.

4- توفير المعلومات للجهات الخارجية ذات المصلحة بما يمكن من تكوين انطباع سليم عن المنظمة.

5- إعطاء كافة المستويات الإدارية الإحساس الصادق عن نشاط المنظمة ومدى تقدمها والعامل التي تحد من فاعليتها.

ب- وظائف تثقيفية[1]:

من خلالها يهدف الاتصال إلى تزويد الناس بالثقافة الجماهيرية التي تساعد على تضامن المجتمع بشتى أنواع مؤسساته.

ج- وظيفة تعليمية:

حيث يسهم الاتصال في نقل المعارف والعلوم والتراث من جيل إلى جيل مما يساعد على تواصل الخبرات في المجتمع.

د- وظيفة اجتماعية:

وهنا يسهم الاتصال في تكوين العلاقات الإنسانية عن طريق تسهيل تبادل المعلومات بين الناس وكذا المساهمة في توحيد الأفكار والاتجاهات والعمل على تغير السلوك الإنساني.

هـ- وظيفة سياسية:

حيث يساهم الاتصال في تشكيل الرأي العام والرد على الدعاية المغرضة وتوطيد العلاقة بين القائد وشعبه.

و- وظيفة دينية:

من خلال مساهمة الاتصال في نشر الدعوات والتعاليم الدينية.

(1) د. إبراهيم أبو عرقوب، الاتصال الإنساني ودوره في التفاعل الاجتماعي، مرجع سبق ذكره، ص48 وما بعدها.

عملية الاتصال:

نحن نقصد بعملية الاتصال تلك الطريقة التي يتم بموجبها انتقال المعرفة من شخص لآخر حيث تصبح مشاعاً بينهما وتؤدي إلى التفاهم بين هذين الشخصين أو أكثر وهي تمثل نشاطاً حركياً يستلزم توافر مجموعة من العناصر.. وجود طرفين للاتصال.. رسالة متبادلة.. قنوات يتم من خلالها نقل الرسالة وتفهم للمعاني.. رد على الرسالة المعطاة.. وجود علاقات متداخلة تحمل معان التأثير والتأثر.. أي أن عملية الاتصال هي عملية مركبة لها جوانب ثلاثة هي:

1- **المضمون**: وهو الكلمات والجمل المستخدمة في الاتصال.

2- **الأسلوب**: أي الطريقة التي يتم بها نقل الكلمات والجمل المستخدمة في الاتصال.

3- **المجال**: أي تحديد زمان ومكان نقل هذه الكلمات والجمل.

ما أن تلك العملية تتكون من مجموعة من العناصر التي يوضحها الشكل التالي.

وسنلقي الآن مزيداً من الضوء على تلك المكونات وذلك على النحو التالي:

أولاً: المرسل:

قد يكون شخصاً أو عدد من الأشخاص.. مزود بالأفكار والآراء وله حاجات وأغراض معينة.. ولديه قدر من المعلومات يسعى لإيصاله إلى الآرين. وهو يتأثر بعدد من العوامل التي تؤثر بدورها على فاعلية الاتصال منها:

أ- مجموعة من المهارات الحركية:

منها مهارة الكلام والذي ينتج عن طريق أوتاره الصوتية التي تصدر الكلمات الشفهية أو مهارة الكتابة التي تنتج عن طريق النظام العضلي لليد.. وكذلك عن طريق حركات الجسم المختلفة مثل تعبيرات الوجه وحركات اليديدن...إلخ.

ب- اتجاهات المرسل:

1- نحو نفسه:

فالفرد الذي لديه اتجاهات سالبة نحو نفسه تنقصه الثقة بالنفس وبالتالي فإنه يعجز عن توصيل أفكاره وآرائه وعلى النقيض من ذلك إذا كان لدى الفرد اتجاهات إيجابية نحو نفسه يساعد ذلك على توصيل أفكاره وآرائه إلى الغير بسهولة ويسر.

2- نحو الرسالة:

فإذا كان الفرد مؤمناً بالرسالة التي يوجهها إلى المستقبل ساعد ذلك على زيادة فاعلية الاتصال.. أما إذا كان غير مؤمن بقيمة رسالته فإنه عادة ما يفشل في توصيل قضايا وحقائق الرسالة إلى المستقبل.

3- نحو المستقبل:

إذا كان لدى المرسل اتجاهاً سلبياً نحو المستقبل فإن ذلك يجعل الاتصال غير فعال حيث يشعر الفرد المرسل أن لمستقبل ليس على المستوى المطلوب للمناقشة والعكس صحيح.

ج- المستوى الثقافي:

المهم هنا أن يكون لدى المرسل القدرة على تبسيط آرائه وخبراته وأفكاره التي يريد توصيلها إلى المستقبل وأن يستخدم في ذلك اللغة المناسبة.

د- المستوى الاجتماعي:

حيث يكون من الصعب على المرسل الذي ينتمي إلى طبقة اجتماعية أرستقراطية أن يشعر ويفهم ويدرك أحاسيس وأفكار ومعتقدات من ينتمون إلى الطبقات الكادحة لأنه لا يتكلم لغتهم ويعتنق فكراً غير فكرهم.

أما عن المهارات والواجب توافرها في المرسل فإنها تتمثل فيما يلي:

مهارة الكلام:

- مخاطبة الناس على قدر عقولهم.
- مراعاة اللياقة عند التعامل.
- التحدث بالسرعة المناسبة.
- مراعاة الفروق الفردية للمستقبل.
- استخدام الصوت المناسب.
- عدم التحدث من غير تفكير.

مهارة الكتابة:

- مراعاة الصياغة اللغوية الدقيقة.
- مراعاة تسلسل الأفكار.
- عدم استخدام الجمل المطولة.
- عدم استخدام الكلمات ذات المعنى المتعدد.
- حسن استخدام علامات الترقيم.

كما يجب على المرسل أتباع الإرشادات التالية:

1- حدد لك هدفاً.
2- نظم أفكارك بوضوح وبشكل مثير.
3- تذكر هدفك الرئيسي.
4- كن متجهاً نحو المستقبل وإدرك مدى اهتماماته بالموضوع ودرجة معرفته بها.
5- تجنب أن تصبح أوتوقراياً.
6- استخدم حقائق وأدلة كافية.
7- خذ في اعتبارك تحيزات واتجاهات المستقبل ومدى قدرته على الفهم.
8- كن متحمساً في عرضك للموضوع.
9- إذا كنت تقترح تغييراً ما فتذكر السبب، بين المزايا وكن واضحاً وتكلم ببطء.
10- استخدم لغة يفهمها المستقبل.

11- دائماً أنظر إلى المستقبل في عينيه.

ثانياً: الرسالة:

وهي بمثابة الترجمة الحقيقية لأفكار وآراء وأغراض المرسل في صورة رمزية...

ولكل رسالة محتوى ويختلف أسلوب معالجة المحتوى من فرد إلى آخر.. كما تستخدم كل رسالة رمزاً معيناً "لغة – أرقام – موسيقى – رسوم بيانية..." يناسب الأشخاص المستقبلين لها.. والرسالة قد تختلف في طولها أو مضمونها.. فهناك الرسائل ذات الكلمات القليلة وهناك الرسائل الطويلة.

وقد تخرج الرسالة على شكل صور مختلفة.. فقد تكون على هيئة لوحة مكتوب عليها بعض التوجيهات.. أو على شكل رسم يعب رعن بعض الآراء والمعتقدات.. ولكن في جميع الأحوال يجب أن تكون الرسالة مناسبة للمستقبلين من ناحية قدراتهم العقلية ومستواهم الاجتماعي والثقافي حتى تحقق الأثر المطلوب منها.

ثالثاً: القناة:

وهي الحواس الخمسة للإنسان (السمع – البصر – اللمس – التذوق – الشم).

والمهارة هنا تتمثل في تحديد أي نوع من تلك القنوات يجب استخدامه.. هل توضع الرسالة ف صورة رمزية يمكن رؤيتها..؟ أم توضع على شرائط كاسيت بما يمكن من سماعها..؟ أم نحاول صياغتها بطريقة تمكن مثلاً من استخدام حاستي السمع والبصر في نفس الوقت.

ويتوقف اختيار القناة المناسبة على المرسل نفسه.. فهل هو يملك مهارة الكلام أكثر من مهارة الكتابة.. أم أنه أقدر على عرض الرسالة عرضاً عملياً.

كما يتوقف اختيار القناة المناسبة أيضاً على طبيعة الرسالة.. و ظروف الشخص المستقبل لها.. ولكن من المفضل استخدام أكثر من قناة في وقت واحد..

رابعاً: المستقبل:

هو الهدف الحقيقي من عملية الاتصال.. ويتوقف عليه فاعلية الاتصال على استقباله للرسالة على الصورة التي قصدها المرسل..

هذا حيث يكون القبول أو الرفض أو السكوت أو التأجيل أو الاعتراض.. إلى غير ذلك مما يثير الرسالة في عقل المستقبل أو وجدانه جزءً هاماً يكمل عملية الاتصالات وبدون تظل الاتصالات معلقة أو ذات اتجاه واحد.. فكأن المعاملة أو العلاقة لم تتم بالتالي فإن عملية الاتصال لا تقتصر فقط على المعاني التي تتضمنها الرسائل المتبادلة ولكنها تشمل أيضاً تفسر هذا المعنى من جانب المستقبل ويتوقف ذلك على:

أ- العنصر العقلي للمستقبل:

والذي يعي بتفسير الرسالة بناء على المنطق والموضوعية والتحليل.. وطبقاً للمعاني المتعارف عليها.

ب- العنصر العاطفي للمستقبل:

وهو يفسر الرسالة حسب الحالة المزاجية والانفعالية للمستقبل وبقاً لتوقعاته ومخاوفه.

ج- العنصر الاختياري للمستقبل:

حيث تتداخل عنصر الإرادة لدى المستقبل لاختيار الجزء الذي يهمها من الرسالة وإهمال ما عداه..

وحتى يتمكن المستقبل من الاستجابة بطريقة ملائمة عليه أن يركز حواسه الخمسة حتى يمكنه تفهم المغزى الحقيقي للرسالة فالمعلومات المتعلقة بالشعور والإحساس يتولد عنها صورة بالذهن.. وتسمى عملية بناء المعنى من الشعور أو الإحساس بالإدراك ومن أهم الحواس التي تستخدم في مجال الإدراك هما حاستي السمع والبصر..

أما عن المهارات المطلوب توافرها في المستقبل فإنها تتمثل فيما يلي:

مهارة القراءة:

- الأسلوب السليم للقراءة.
- الذكاء والقدرة العقلية.
- التركيز على ما يتم قراءته.

مهارة الانصات:

- الإنصات لمضمون الكلمات.
- الإنصات للمشاعر والأحاسيس المصاحبة للكلمات.
- تفهم الإيماءات غير اللفظية.

كما يجب على المستقبل بصفة عامة أتباع الإرشادات التالية:

1- توقع أولاً موقف ورسالة المرسل.
2- أبحث عن الأفكار الرئيسية للمرسل.
3- حلل هدف المرسل.
4- كن متجهاً نحو المرسل.
5- خذ في الاعتبار أن المرسل قد يكون من حقه أن يتحدث بأوتوقراطية حسب مركزه.
6- قوم الحقائق التي يذكرها المرسل وحاول الربط بين الأدلة والاستنتاجات.
7- تجاهل تحيزاتك وأنت تحاول فهم موقف المرسل.
8- كن منتبهاً ويقظاً.
9- كن مفتوح الذهن للأفكار الجديدة – قوم المزايا – تقدم باقتراحاتك فكر قبل أن تجيب.
10- حلل اللغة في إطار ما يعنيه المرسل.
11- انظر للمرسل في عينيه.

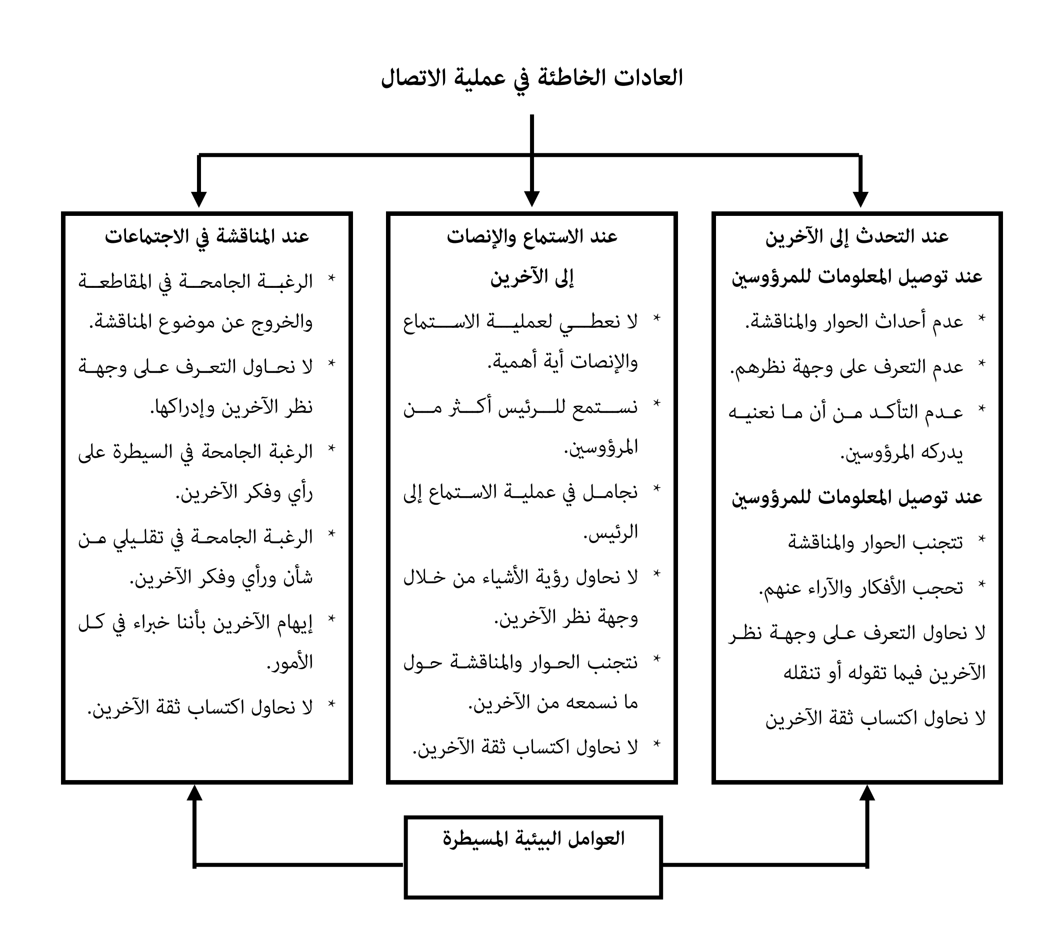
خامساً: الاستجابة:

وهي تعني مدى قبول أو رفض الرسالة من قبل المستقبل وقد تكون الاستجابة مباشرة أو غير مباشرة، ضعيفة/ قوية، سلبية/ إيجابية، عقلية/ مادية، وتكمن أهمية الاستجابة في أنها تخبرنا عن مدى نجاح الاتصالات أو فشلها.

سادساً: التأثير:

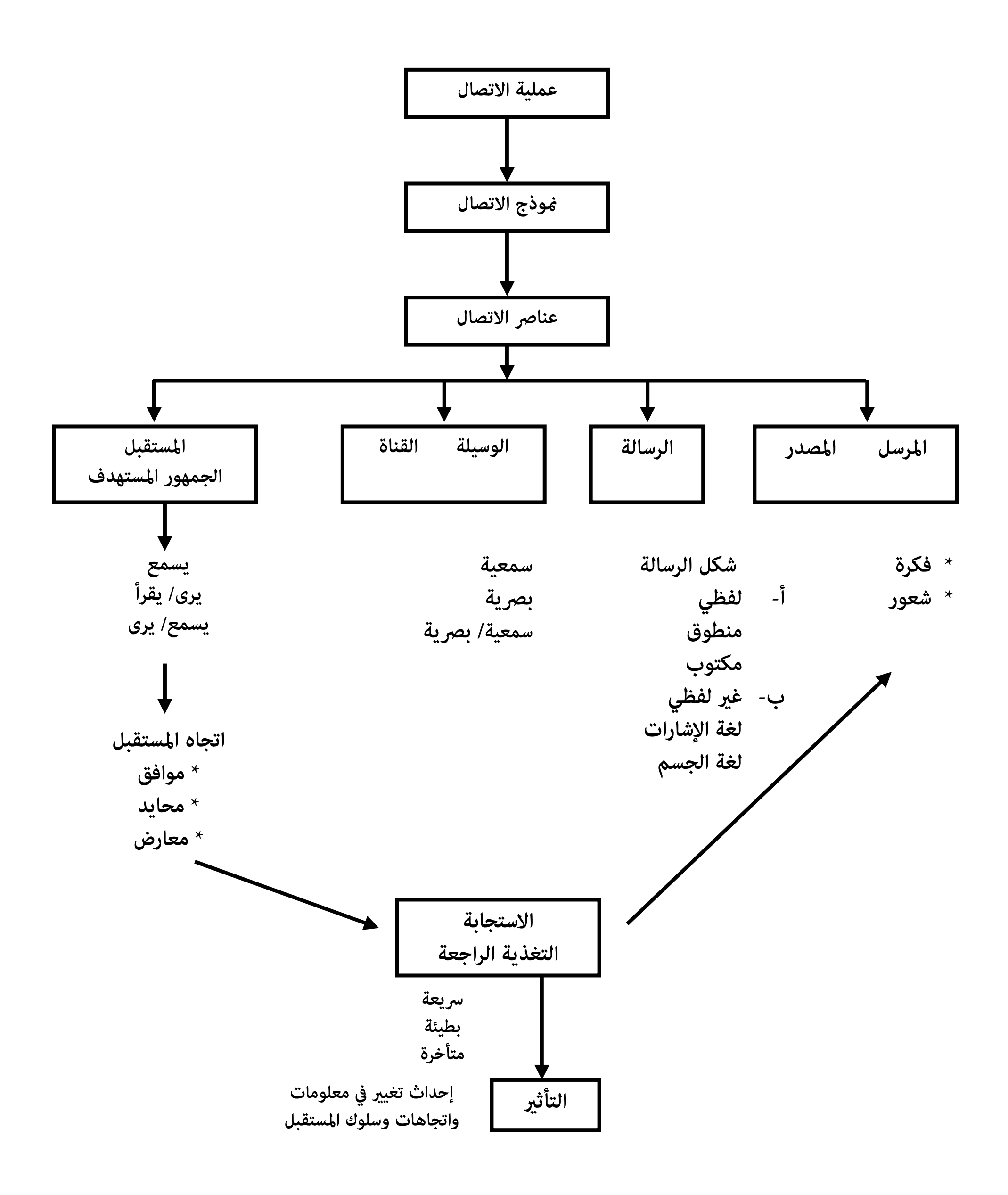
وهو المحصلة النهائية للاتصال ويتم بتغير معلومات واتجاهات وسلوك المستقبل بما يتفق وأهداف المرسل.

وفيما يلي شكلاً توضيحياً للعادات الخاطئة في عملية الاتصالات.



هذا وإذا كانت عملية الاتصال تتم بحسبما يتضح من الشكل التالي:

أسلوب إتمام عملية الاتصال[1]



(1) د. إبراهيم أبو عرقوب، الاتصال الإنساني ودوره في التفاعل الاجتماعي، مرجع سبق ذكره، ص42.

وإذا كنا في الصفحات السابقة قد ألقينا الضوء على عملية الاتصال وعناصرها فإننا سوف نقوم فيما يلي بإلغاء الضوء على:

نماذج الاتصال:

نماذج الاتصال هي عبارة عن خرائط تفصيلية توضح العناصر الرئيسية لعملية الاتصال من مرسل ورسالة ووسيلة ومستقبل واستجابة وتأثير العلاقة بينهما وهذه النماذج هي بمثابة مجموعة من المحاولات التي ساهمت في شرح وتحليل العمليات الاتصالية المعقدة وتبسيطها وكذلك في التنبؤ بمسار الأحداث.

ومن أهم هذه النماذج ما يلي:

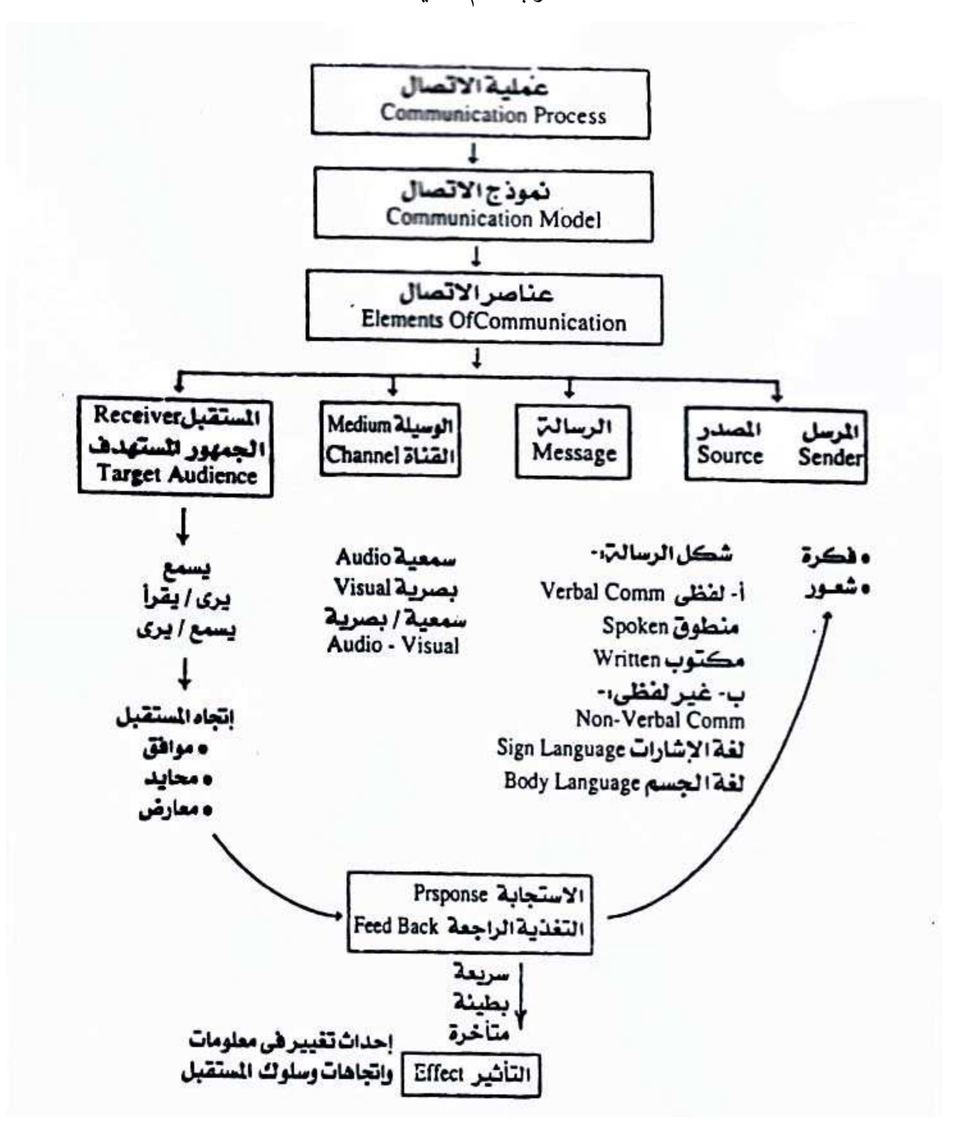
1- نموذج لاسويل:

اهتم هذا النموذج بتأثير العملية الاتصالية على المستقبل وادعى أن الطريقة المثلى لوصف عملية الاتصال تكون بالإجابة على الأسئلة الخمس التالية:

1- من/ المرسل
2- ماذا يقول/ رسالة
3- في أية قناة/ وسيلة
4- لمن/ المستقبل
5- بأي تأثير/ تأثير

وفيما يلي شكلاً توضيحياً لهذا النموذج

أسلوب أتمام عملية الاتصال[1]



(1) Jean C. Bradley and Mark (A. Edinberg, Communication in the Nursing contexl (Appleton-Centug Crofts, New York, 1982), P. 6.

وتتمثل أهم الانتقادات التي وجهت لذلك النموذج فيما يلي:

1- افترض لاسويل أن الرسائل الاتصالية دائماً لها تأثير.

2- حذف لاسويل عنصر الاستجابة أو التغذية العكسية من نموذجه فالاتصال في نموذجه يسير في اتجاه واحد من المرسل إلى المستقبل.

3- نظر لاسويل إلى عملية الاتصال على أنها عملية إقناعية أو إغرائية فقط.

4- أنصب اهتمام لاسويل على الإعلام السياسي والدعاية فقط.

2- نماذج شرام[1]:

قدم شرام عدة نماذج توضح كيف يعمل الاتصال وتتلخص العناصر الرئيسية لهذه النماذج الثلاثة فيما يلي:

1- المصدر "المرسل".

2- المستقبل.

3- الإشارة "الرسالة"

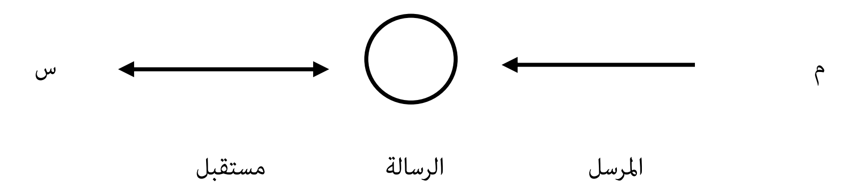
4- الهدف

5- الإطار المرجعي

ثم أضاف إلى هذه العناصر عنصري التشويش والتغذية العكسية.

أ- النموذج الأول:

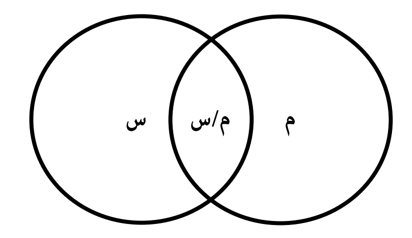
في هذا النموذج حال شرام أن يوضح كيف تتم العملية الاتصالية بين المرسل والمستقبل حيث اعتبر هذه العلاقة هي علاقة تفاعلية والرسم التالي يوضح هذا النموذج.



ويلاحظ من ارسم أن شرام قد مثل المرسل والمستقبل بسهمين متقابلين أفقياً.

ب- النموذج الثاني:

وهنا حاول شرام أن يلقي مزيداً م الضوء على العلاقة التفاعلية "الاتصالية" حيث أوضح أن هذه العلاقة تتأثر إلى حد بعيد بالخبرات المشتركة بين الطرفين والشكل التلي يوضح هذا النموذج.



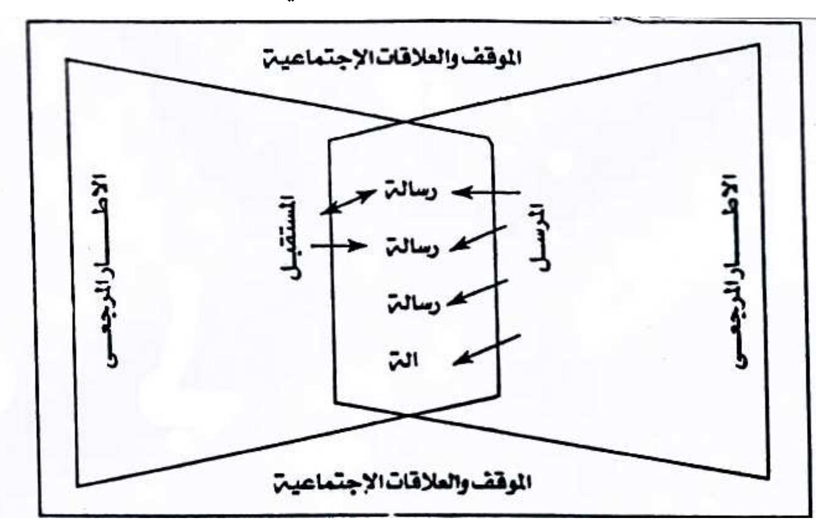
(1) Schramn, Porter Men Women and medi (NewYork: Harper, Row Publishgin 1982), PP. 169-192.

ويلاحظ من الرسم أن كل دائرة تمثل الإطار المرجعي لكـل مـن المرسـل والمسـتقبل وأن الجـزء المشـترك بينهما هو العنصر الحاسم في توصيل الرسالة وفهمها.

ج- النموذج الثالث:

وهنا يتطرق شرام إلى الكيفية التي يختار بها الإنسان الرسالة المناسبة له بناء على إطاره المرجعي "الخبرة السابقة" حيث أوضح أن لكل من المرسل المستقبل إطارما المرجعي ومن ثـم فـإنهما يتبـادلان الرسـائل وفقـاً لهـذه الأطر المرجعية وذلك في سياق اجتماعي خاص يحكمه الموقف والعلاقـات الاجتماعيـة والشـكل التـالي يوضـح هـذا النموذج

نموذج شراك للإطار المرجعي



د- النموذج الرابع:

وهنا تطرق رام إلى الرجع والتشويش الذي قد يصـيب العمليـة الاتصـالية بـين المرسـل والمسـتقبل حـث أوضح أن الرجع يعود إلى المرسل عن طريقين هما:

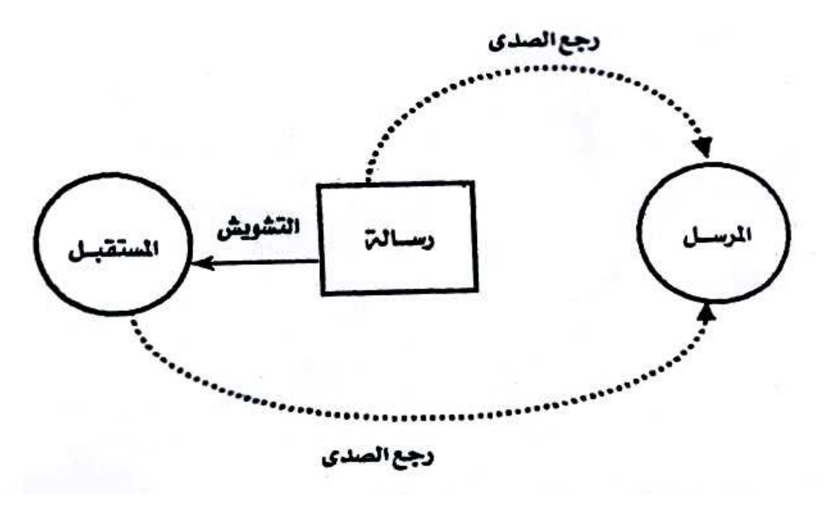
1- الطريقة الأولى: المرجع المرتبط بالرسالة ذاتها مثل انتباه المتلقي لها أو انشغاله عنها.

2- الطريقة الثانية: المرتبط بالمتلقي ذاته الذي يقوم بالرجع.

ويوضح الشكل التالي هذا النموذج[1]

(1) صالح خليل أبو أصبع، الاتصال الجماهيري، دار الشروق، عمان 1999، ص 104 وما بعدها.

نموذج شرام لرجع الصدى والتشويش

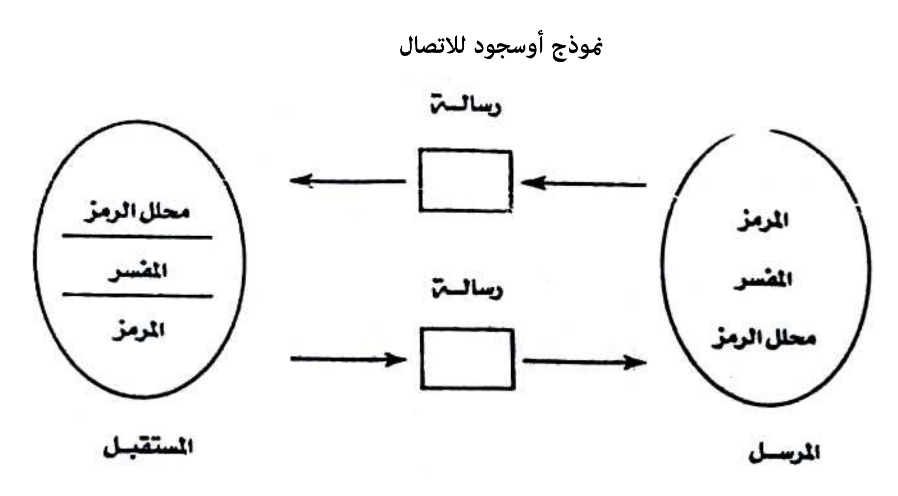


3- نموذج أوسجود:

يركز هذا النموذج على كون العملية الاتصالية عملية تفاعلية متكاملة يقوم فيها المرسل والمستقبل بثلاثة أدوار ودور مرمز ومفسر ومحلل للرمز.

فالمرسل يقوم بوضع رسالته في رموز معينة - كلاماً - أو كتابتاً - ويقوم كذلك بدور محلل الرموز ثم يرسل رسالته بعد ذلك إلى المستقبل الذي يقوم بتحليل رموز الرسالة ثم تفسيرها ثم يعود مرة أخرى ليلعب دوراً جديداً فيصبح هو مرمزاً فيرسل رسالته إلى المرسل والذي يلعب دوراً جديداً وهو دور المستقبل وهكذا، هذا ويوضح الشكل التالي هذا النموذج.

نموذج أوسجود للاتصال



ومما سبق يمكن القول بأن المرسل والمستقبل يقومان بنفس الوظائف الاتصالية في بداية الاتصال ونهايته أي أنها يتبادلان الأدوار.

4- نموذج روس:

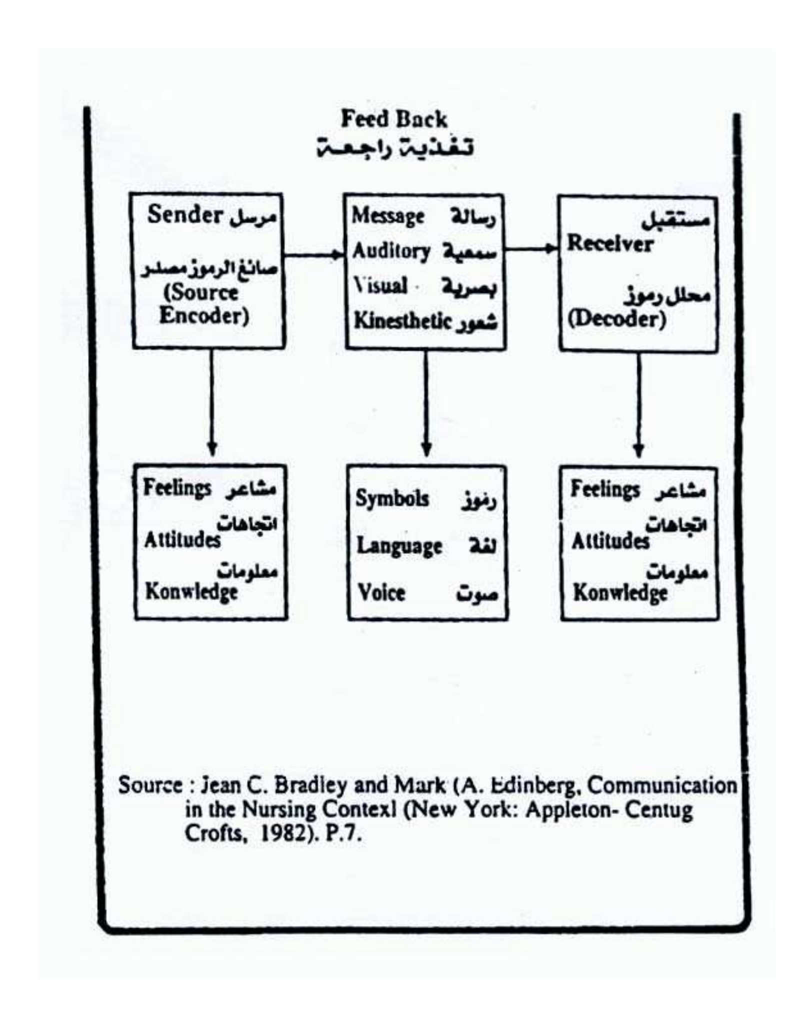
يركز هذا النموذج مرة أخرى على عمليات التشويش والصدى التي قد تتعلق بالعملية الاتصالية حيث أوضح روس أن عملية الاتصال تتأثر بمشاعر واتجاهات ومعلومات كل من المرسل والمستقبل كما أوضح أن قنوات الاتصال هنا قاصرة على الحواس الرئيسية التالية:

- سمعية - بصرية - شعورية (حواس).

أما الرسالة فإنها تتكون على شكل رموز/ لغة/ صوت.

كذلك أوضح هذا النموذج أن لاتصال يسير في اتجاهين فهو عبارة عن تفاعل اجتماعي بين الناس يتأثر بأحوالهم وثقافتهم وبيئتهم والشكل التالي يوضح هذا النموذج.

نموذج روس للاتصال



Source : Jean C. Bradley and Mark (A. Edinberg, Communication in the Nursing Contexl (New York: Appleton- Centug Crofts, 1982). P.7.

5- نموذج شانون وويفز:

هذا النموذج يصف عملية الاتصال بأنها عملية تسير في اتجاه واحد وتتم وفقاً للخطوات التالية:

1- يقوم المرسل بإنتاج رسالة أو سلسلة من الرسائل الاتصالية.

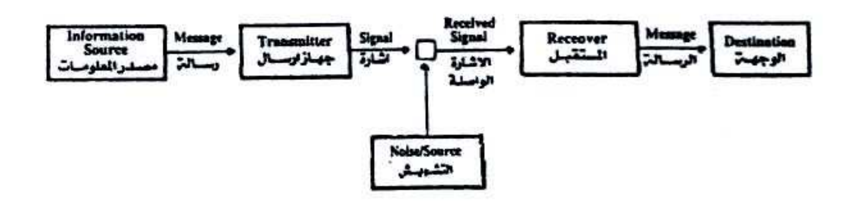
2- يتم تحويل الرسالة الاتصالية إلى إشارات بحيث تتناسب مع طبيعة القناة التي ترسلها إلى جهاز الاستقبال.

3- يقوم جهاز الاستقبال بتحويل الإشارة إلى رسالة اتصالية.

4- تصل الرسالة إلى وجهتها وذلك مع احتمال تعرض الرسالة إلى التشويش الذي قد يؤدي إلى عدم وجود تطابق بين الرسالة الأصلية والرسالة الواصلة إلى المستقبل.

والشكل التالي يوضح هذا النموذج.

نموذج شانون وويفرز[1]



6- نموذج ديفلور[2]

يرى ديفلور أنه أثناء الاتصال يتحول المعنى الموجود في ذهن المرسل إلى رسالة اتصالية ومن ثم يقوم جهاز الإرسال بتحويل هذه الرسالة إلى معلومات تمر عبر قناة لتصل إلى المستقبل الذي يقوم بتحليلها ليحصل على المعنى المطلوب.

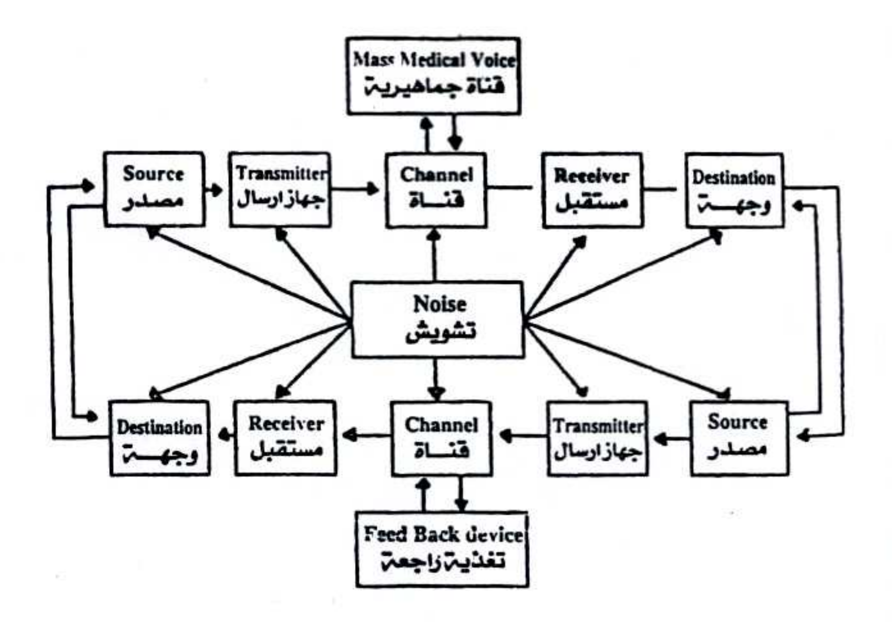
ولكن لاحظ ديفلور أن التطابق بين الرسالة المرسلة والمستقبلة نادراً ما يكون كاملاً لذا فقد ركز في نموذجه على عنصر التغذية المرتدة وركز على كيفية حصول المصدر على استجابة من المستقبل تساعده على تعديل رسالته الاتصالية للتأثير على المستقبل أو وجهة الرسالة الاتصالية. والشكل التالي يوضح هذا النموذج.

---

(1) Denis McQuail, nad SvenWindahi, communication Models for the Study of mass communication, P. 12.

(2) Denis McQuail, nad SvenWindahi, communication Models for the Study of mass communication, P. 11.

نموذج ديفلور[1]



مستويات الاتصال[2]:

يمكن تقسيم الاتصال من حيث مستواه إلى أربعة مستويات رئيسية هي:

1- الاتصال الذاتي:

وهو الاتصال الذي يتم بين الفرد وذاته كما هو الحال عند محاسبة أنفسنا أو عند التفكير في أمر سنتخذ فيه قرار وفي هذا الاتصال نستخدم نفس الرموز التي نستخدمها عند الاتصال بالآخرين.

(1) Defleur's Development of the Shannon and weaver Model, allowing for feedback (after Defleur 1970).

(2) صالح خليل أبو أصبع، الاتصال الجماهيري، مرجع سبق ذكره، ص14.

الاتصال الذاتي

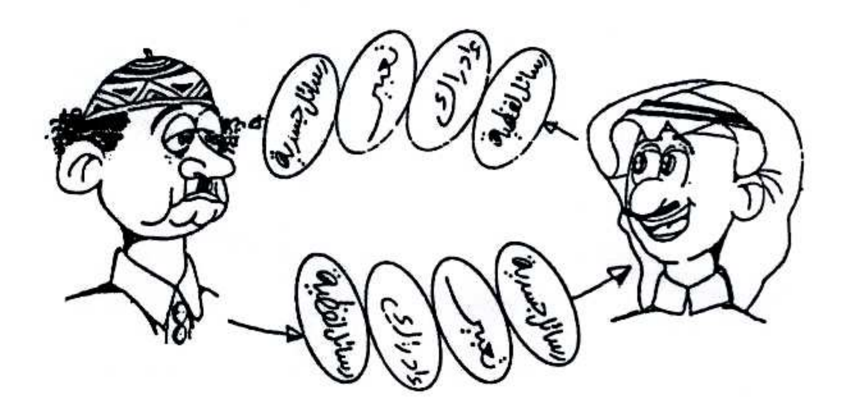


ملحوظة: الرسم مقتبس من د. عبد الله الطويرقي - علم الاتصال المعاصر- مكتبة العبيكات - الرياض - ١٩٩٧.

2- الاتصال بين الأشخاص:

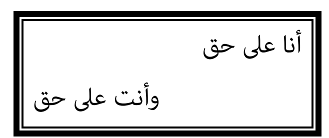
ويعرف باسم اتصال المواجهة وهو الذي يتم وجهاً لوجه بين شخصين أو أكثر ونستخدم فيه حواسنا الخمس ويتميز بأنه يتيح لنا فرصة التعرف على الرجع من المستقبل.

الاتصال الشخصي

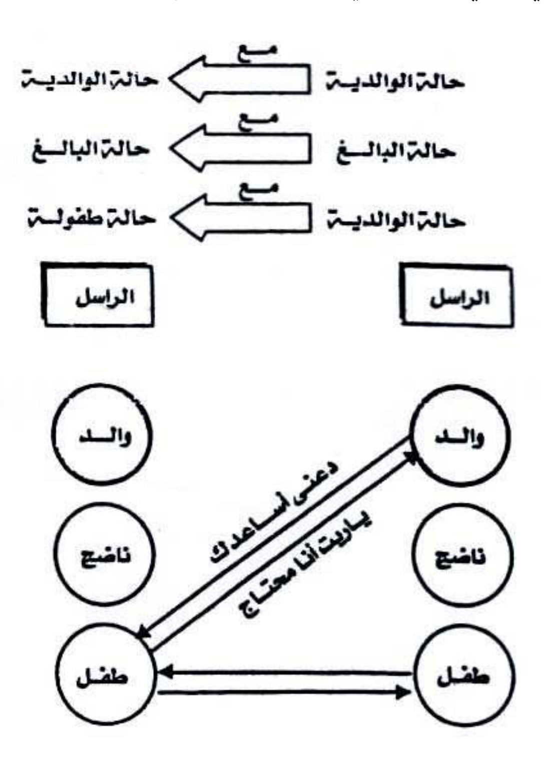


هذا ويلاحظ أن طبيعة العلاقة(*) بين الراسل والمستقبل هنا تنقسم إلى ثلاثة أنواع هي:

1- العلاقات المتكاملة "المتسقة":



وهنا تكون الرسالة التي يبعثها المرسل صريحة ويتفهمها المستقبل.. ويرد عليها رداً مباشراً صريحاً ولكن بشرط أن تكون العلاقة بين حالتين من الذات يكمل كل منهما الآخر.



وهنا تكون عملية الاتصالات فعالة وتحقق الغرض منها.. فالرسالة قد فهمت تماماً على النحو المقصود منها ولا يوجد تعارض بين المرسل والمستقبل.

(*) يمكن النظر إلى التفاعل بين الأفراد على أنه تفاعل بين حالات الأنا الثلاث والتي تتمثل فيما يلي:

حالة الوالدية:

وهنا يكون الفرد شديد الاستقامة ينزع إلى المناقشة ليس على أساس الحقائق المنطقية وإنما على أساس القواعد التي نحت في الماضي.. وهو يناقش وفسر مشيراً في جميع الأحوال بأصبه ليوضح عدم سروره.

حالة البالغ:

وهنا يقوم الفرد بتشغيل بيانات جديدة ويستخرج بعناية معلومات جديدة يأخذها في الاعتبار عند إجراء المناقشات.. وهو يؤسس مناقشاته على الحقائق.

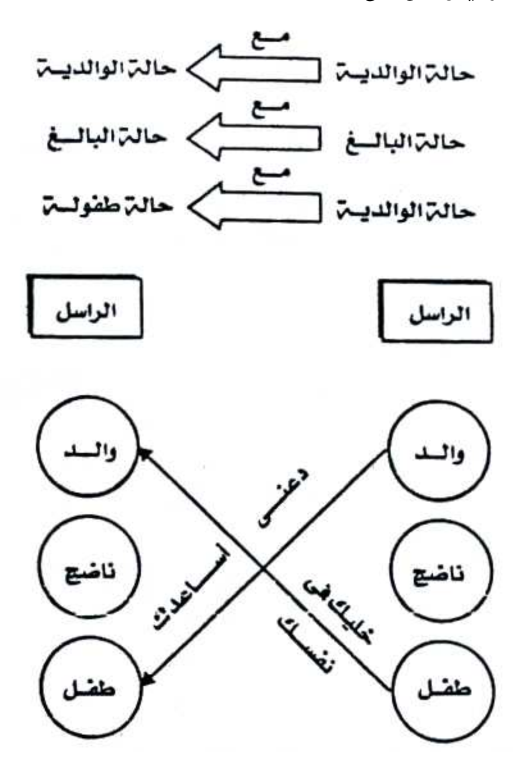
حالة الطفل:

وهنا يقوم الفرد بمجموعة من التصرفات المتهورة والغير منطقية والتي تحقق إشباعاً عاجلاً.. أما عن تصرفات خلال المناقشة فإنها تشمل نوبات غضب.. إذعان صامت.. تصرف بحياء.. قهقهة.

2- العلاقة المتقاطعة (غير المتسقة):

أنا على حق وأنت لست على حق

وهنا أيضاً تكون الرسالة التي يبعثها المرسل رسالة صريحة ومباشرة.. غير أن الرد يكون غير متوقع.. ويحدث ذلك حينما تكون العلاقة متضمنة أكثر من حالتين من حالات الذات.. فكل من الراسل والمستقبل يفترض أنه على حق وأن الطرف الآخر ليس على حق.



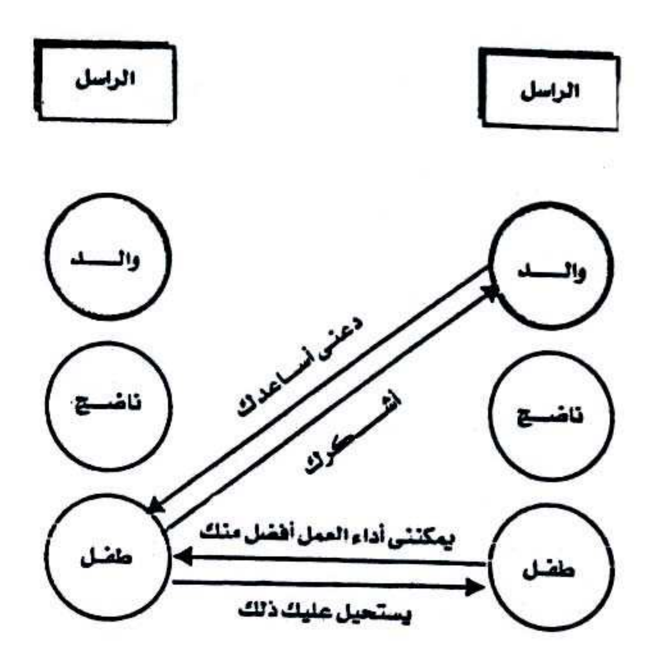
ومثل هذه الاتصالات يصاب فيها كل من الراسل والمستقبل بالإحباط.. ولا تحقق أهدافها.

3- العلاقات الضمنية:

أنا لست على حق وأنت لست على حق

وهذه العلاقة تتضمن اختلافاً بين الرسائل الظاهرية والرسائل الضمنية.. أي يكون هناك معنى مستتراً يفهمه الطرف الثاني بشكل واضح ولكن الردود تكون ذات معاني مخالفة عما هو منطوق.. سواء من نبرات الصوت أو من إشارات المتحدث ونظراته.. ولغة الجسم.

ويؤدي هذا النوع إلى تعقيد الاتصالات وإلى إساءة الفهم والتوتر والاضطراب



هذا ويمكن صياغة ما سبق في هيئة مصفوفة الاتصالات التالية.

مصفوفة الاتصالات

أنا على حق وأنت على حق تمثل حالة النضوج والثقة المتبادلة بين المرسل والمستقبل	أنا على حق وأنت لست على حق يمثل هذا الموقف أن المرسل لا يثق في الآخرين
أنا لست على حق وأنت على حق هنا يكون المرسل غير واثق في قدراته ويعتقد أن الآخرين أفضل منه	أنا لست على حق وأنت لست على حق المرسل والمستقبل لا يثق أي منهما في الآخر وهو موقف يخيم عليه اليأس

3- الاتصال الوسطي:

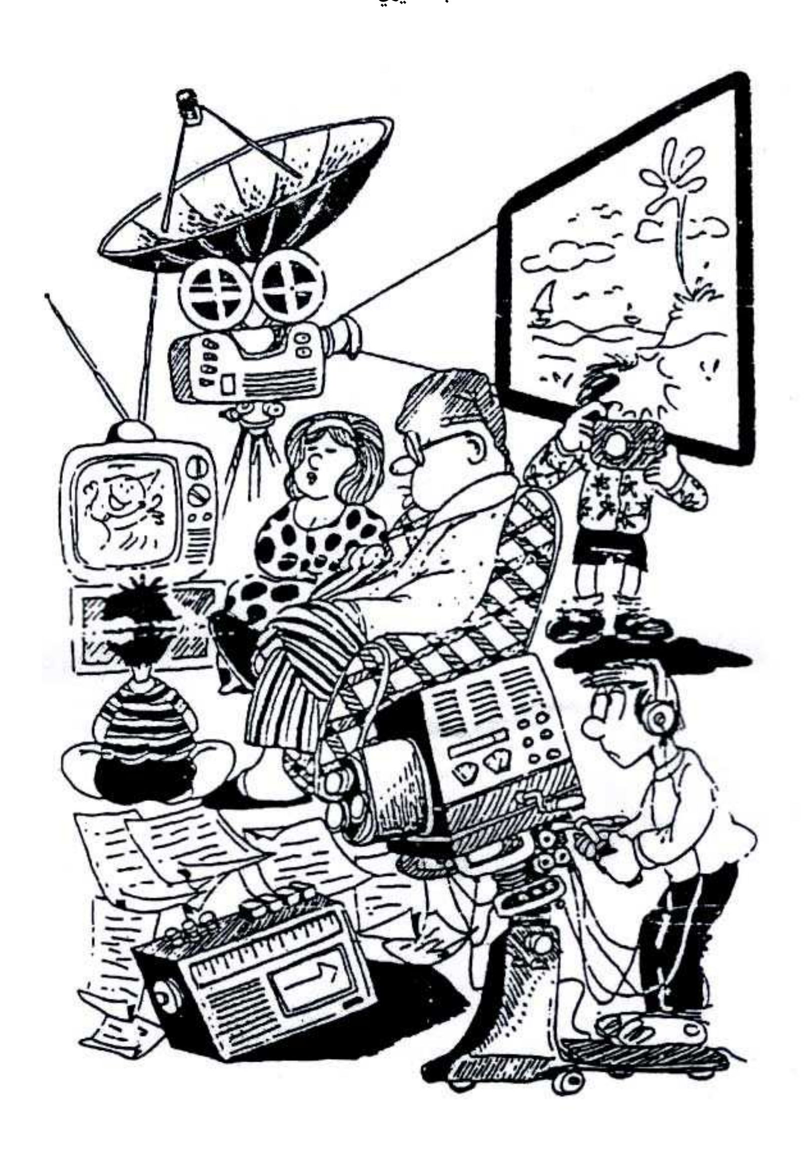
وهو الاتصال الذي يجمع بين الاتصال الشخصي والاتصال الجماهيري وهو يشمل على الاتصال اللاسلكي من نقطة لأخرى مثل الهاتف والفاكس والراديو المتحرك والأفلام العائلية والتلفزيونية ذات الدائرة المغلقة والإنترنت وهذا الاتصال يكون كاتصال المواجهة بين الأشخاص إذ أن المتلقين للرسالة يكونون معرفين للمتصل وتكون الرسالة ذات طابع خاص فهي محظورة على التعتيم والمشاركون فيه عادة ذو ثقافة مشتركة ومرتبطون باتصال شخصي.

4- الاتصال الجماهيري:

وهو عملية الاتصال التي تتم باستخدام وسائل الإعلام الجماهيرية ويتميز بمقدرته على توصيل الرسائل إلى جمهور عريض متباين الاتجاهات والمستويات والأفراد غير معروفين للقائم بالاتصال تصلهم الرسالة في اللحظة نفسها وبسرعة مدهشة.

والشكل التالي يوضح مفهوم الاتصال الجماهيري.

الاتصال الجماهيري



والشكل التالي يوضح هذه المستويات الأربع للاتصالات[1]

مستويات الاتصال وأساليبه

الاتصال الذاتي	الاتصال بين الأشخاص	الاتصال الوسطي	الاتصال الجماهيري
في آن واحد شكل 1 -أ	شكل 1 -ب	شكل 1 - ج	شكل 1 - د

ونلاحظ في الشكل أعلاه (1) المستوى الأول الاتصال الذاتي يدور في الدائرة التي تمثل المتصل (المرسل) والمتصل به (المستقبل) في الوقت نفسه.

والمستوى الثاني من الاتصال وهو اتصال المواجهة بين الأشخاص يتضح فيه أن كل دائرة يمكن أن تمثل المتصل والمتصل به في آن واحد، ولتعبر عن رجع الصدى المباشر ورجع الصدى الفوري. والتصاق الدوائر يمثل القرب المكاني للمتصلين وهو يمكن أن يكون بين شخصين فقط أو مجموعة أشخاص.

فالدائرة المسهمة تشير إلى المتصل وتشير الدوائر الأخرى إلى المتلقي. وقد يكون المتصل به فرداً أو أفراداً (2).

والمستوى الثالث هو الاتصال الذي يتم عبر وسيلة (وسط) فالمتصل والمتلقي كما هو في الشكل (3) يستخدمان الهاتف وقد يكون المتلقين أكثر من شخص.

أما المستوى الرابع فهو الاتصال الجماهيري وقد وضعنا المتصل في دائرة مسهمة بينما الجماهير في رسوم مختلفة الأشكال والأحجام لتمثل طبيعة الجمهور المتنوع شكل (4) ويتم الاتصال بها عن طريق وسيلة وفي هذا الشكل رمزنا لوسائل الاتصال الجماهيري بالكتاب.

مقارنة بين مستويات الاتصال:

يظهر الجدول التالي مقارنة عامة بين مستويات الاتصال[2].

(1) صالح خليل أبو أصبع، مرجع سابق، ص75.

(2) المرجع السابق، ص 34.

مقارنة بين مستويات الاتصال

م	الخصائص من حيث مستوى الاتصال	الاتصال بين الأشخاص/ المواجهي	الاتصال الوسطى	الاتصال الجماهيري
	أمثلة	الحواري بين شخصين مناقشات عائلية لقاءات عائلية/ محاضرات جامعية	حوا رين شخصين عبر وسط مثل الهاتف، رسائل من السفينة إلى الشاطئ الدروس من خلال الدائرة التليفزيونية	التليفزيون/ المذياع/ المجلات/ الجرائد/ الكتب/ السينما
1	المتصل (القائم بالاتصال)	فرد مستقل/ لا يكلفه الاتصال شيئاً معروف وقريب من المتلقي	فرد محترف أو ذو مركز في مؤسسة والاتصال مكلف نسبياً معروف وبعيد	الفرد يعمل ضمن مؤسسة ومحترف والاتصال مكلف مجهول وقريب
2	المغربل (حارس البوابة)	غير موجود	موجود لاعتبارات فنية أو مهنية	وجوده ضروري لاعتبارات اقتصادية وسياسية وفكرية واجتماعية وفنية ومهنية
3	الرسالة	خصوصية أو سرية وليس في مضمونها ضوابط	خصوصية أو أسرية أو مختصة والمضمون تخصصي أو فني	عامة وتخضع لقيود اجتماعية وسياسية وفي غير فنية اللغة ومفهومة للجمهور
4	تدفق الرسالة	اتجاهين المرسل (المتصل) المتلقي (المتصل به)	اتجاهين المرسل (المتصل) المتلقي (المتصل به)	ويغلب عليه أن يكون باتجاه واحد
5	الرموز المستخدمة في الرسالة	لفظية ونسبة كبيرة غير لفظية	لفظية	بعض الوسائل تستخدم الرموز اللفظية مثل الوسائل للمطبوعة والراديو، وبعضها يستخدم الرموز اللفظية وغير اللفظية مثل التليفزيون والسينما
6	الحفاظ على الرسالة	سريعة الزوال إلا إذا تم تسجيلها	سريعة الزواج وممكنة عند التسجيل	ممكن الاحتفاظ بها إذا كانت مطبوع، والأفلام والبرامج المسجلة المسموعة والمرئية
7	الاتصال في الوصول إلى جمهور كبير	بطئ نسبياً	سريع نسبياً	سريع جداً
8	المتلقي المتصل به الجمهور	شخص أو مجمعة أشخاص معروفين ومتجانسين في الأغلب وقريبين	شخص أو مجموعة أشخاص معروفين/ أو غير معروفين وثقافة مشتركة وبعيدين عن المتصل	جماهير - غير معروفين للمتصل وهم متنوعو المستويات والثقافة وغير متجانسين
9	حجم سيطرة المتلقي (المتصل به) على عملية الاتصال	مرتفعة	مرتفعة	منخفضة
10	حجم سيطرة المتلقي على العمليات الانتقائية وخصوصاً انتقاء التعرض	منخفضة وصعبة بدون أن يتهم المرء بالوقاحة	منخفضة وصعبة	مرتفعة/ يمكن إقفال المذياع أو التلفاز أو تغيير المحطة أو اختيار مقال للقراءة في المجلة أو الانتقال إلى غيره.
11	قدرة المتصل على تجاوز العمليات الانتقائية وخصوصاً أثناء التعرض	مرتفعة	مرتفعة	منخفضة

م	الخصائص من حيث مستوى الاتصال	الاتصال بين الأشخاص/ المواجهي	الاتصال الوسطى	الاتصال الجماهيري
12	القناة الوسيلة	شفوية	الكترونية شفوية	إلكترونية ومطبوعة
13	مضاعفة الاتصال	يحتاج إلى جهود عظيمة من الفرد	ممكنة	مقدرة كبيرة على مضاعفة الرسائل
14	رجع الصدى	فردي ومرتفع (كبير)	فوري أو أجل ومرتفع	أجل ومنخفض
15	استخدام الحواس في الاتصال	جميع الحواس	بعض الحواس	بعض الحواس/ باختلاف الوسيلة المستخدمة
16	ظروف الاتصال	وجهاً لوجه	عبر وسط	عبر وسيلة من وسائل الإعلام الإلكترونية أو المطبوعة
17	الاحتكام أو التواصل	رئيسي لظروف المواجهة الشخصية ورجع الصدى الفوري والمباشر القوي	رئيسي أو ثانوي حسب طبيعة الاتصال	ثانوي
18	الاحتمال والتأثير	تشكيل أو تغيير الاتجاهات والمعرفة والسلوك	تشكيل وتغيير الاتجاهات والمعرفة	تغيير وتشكيل الاتجاهات والمعرفة والسلوك
19	تحقيق الحاجات	فعال لتحقيق الحاجات الخاصة	فعال لتحقيق الحاجات الخاصة	فعال وسريع لتحقيق الحاجات العامة
20	القوانين المنظمة للاتصال	ضوابط أخلاقية مستمدة من قيم المجتمع وثقافية وليس بالضرورة أن تكون معروفة	بعضها يرتبط بقوانين مهنية منظمة للاتصال	قوانين تسنها الحكومة ولوائح داخلية تنظم عم المتصل من خلال مؤسسته.
21	نمط التفاعل	غير محكم البناء/ ورسائل الاتصال الشخصي لها قليل من القواعد سواء من حيث الشكل أو المضمون أو التكرار	الاتصال قد يكون محكم البناء أو غير محكم البناء حسب نوع الاتصال	الاتصال ذو بناء محكم له قواعده المرتبطة بالوسيلة.

أنواع الاتصالات:

1- التقسيم الأول: الاتصال الرسمي/ غير الرسمي:

أ- الاتصال الرسمي:

يتم هذا النوع من الاتصالات من خلال خطوط السلطة ونطاق الإشراف وتأخذ المعلومات التي يتم تداولها شكل الأوامر والتعليمات والاستشارات والتساؤلات التي تصدر من الإدارة العليا إلى المستويات الأدنى سواء من أعلى إلى أسفل إلى أعلى أو في شكل أفقي بين مختلف الأشخاص من المستوى الواحد.

شروط الاتصالات الرسمية:

هناك مجموعة من العوامل التي يجب مراعاتها لتحيق فاعلية الاتصالات الرسمية وهي:

1- ينبغي أن يكون خط الاتصال معلوماً على وجه التحديد وأن تعرف خطوط السلطة.
2- يجب أن يكون هناك خط اتصال رسمي محدد لكل عضو في المنظمة.
3- يجب أن يكون خط الاتصال مباشراً وقصيراً قدر الإمكان.
4- يجب أن يكون خط الاتصال كاملاً.. بمعنى أن يمر خط الاتصال على جميع مراكز السلطة.

5- يجب أن يتميز الأشخاص الذين يقعون في مراكز الاتصال بالكفاءة اللازمة.

6- إمكانية التحقق من كل اتصال.. بمعنى أن الشخص الذي يجري الاتصال يجب أن يمثل فعلاً مركز السلطة.

أهداف الاتصالات الرسمية:

1- نشر أهداف وسياسة وقيم ومبادئ المنظمة.

2- إبلاغ الأوامر والتعليمات إلى المرؤوسين.

3- إصدار التوجيهات بشأن خطوات العمل وتسلسله وإجراءاته.

4- التعرف على استفسارات المرؤوسين بشأن إجراءات العمل وخطواته.

5- التعرف على رغبات جمهور المتعاملين مع المنظمة.

6- تطوير اتجاهات العاملين وأفكارهم تجاه المنظمة.

7- إرسال نتائج العمل من المرؤوسين إلى الرؤساء.

8- اطلاع العاملين على التغيرات المزمع إحداثها.

صورة الاتصالات الرسمية:

توجد الآلاف من صور الاتصال بأي منظمة وقد تختلف كل صورة عن الأخرى إلا أنه يوجد في أي عملية اتصال أحد الشروط الأربع التالية على الأقل:

1- حاجة فرد ما للمعلومات.

2- حاجة فرد ما للمساندة والتعزيز الاجتماعي.

3- مزاولة فرد لعملية الاتصال لإنجاز هدف معين.

4- مزاولة الاتصال بناء على توجيهات شخص معين.

وأهم أنواع هذه الصور هي:

1- الصورة الملزمة:

وهنا يأخذ محتوى الرسالة شكل الأوامر والتعليمات ومن أمثلة ذلك الاتصال الهابط.

هذا ويحقق الاتصال الهابط الوظائف التالية:

1- تقديم النصح والإرشاد للمرؤوسين ومساعدتهم على حل مشكلاتهم.

2- تحديد أهداف وبرامج العمل للمرؤوسين.

3- مد العاملين بالمعلومات عن مدى تقدمهم في الإنجاز.

4- شرح طريقة أداء العمل للمرؤوسين.

2- صورة الرجاء:

وهنا يأخذ محتوى الرسالة شكل الالتماس أو الاقتراح.. ومن أمثلة ذلك الاتصال الصاعد.

ويحقق الاتصال الصاعد الوظائف التالية:

1- رفع المعلومات والبيانات عما تم إنجازه من أعماله.

2- رفع المعلومات عن المشاكل التي تواجه العاملين سواء الشخصية منها أو المتعلقة بالعمل.

3- الاستفهام عن بعض جوانب العمل وكيفية إتمام الأداء.

3- صورة النقاش:

وهنا يأخذ محتوى الرسالة شكل التشاور وتبادل المعلومات بين العاملين في كل مستوى تنظيمي ومن أمثلة ذلك الاتصال الأفقي.

ويحقق الاتصال الأفقي الوظائف التالية:

1- بث ونشر المعلومات بين الأفراد المهتمين بها.

2- تشجعي التعاون بين الوحدات الإدارية.

3- تدعيم التعاون بين الوحدات الإدارية في المواقف المختلفة التي تواجهها.

4- سهولة التنسيق بين الوحدات الإدارية عند أداء الأعمال المشتركة بينهم.

هذا ويلاحظ أنه مهما تعددت صور الاتصال فإنه إما أن يكون في اتجاه واحد أو في اتجاهين وذلك على النحو التالي:

1- الاتصال في اتجاه واحد:

بمعنى أن (أ) ع ليه أن يتحدث أما (ب) فعليه فقط أن يستمع.

يتحدث إلى

(أ) ⇐ (ب)

ويتميز هذا النمط من الاتصال بأنه أكثر تنظيماً ولكن عملية الاتصال فيه تكون أقل دقة.

2- الاتصال في اتجاهين:

وهنا نجد أن (أ) يتحدث أما (ب) فإنه يستمع.. ثم يتحدث (ب) ويستمع (أ) ...

يتحدث إلى

(أ) ⇐ (ب)

يتحدث إلى

(أ) ⇒ (ب)

وهذا النوع من الاتصال قد يكون أقل تنظيماً.. حيث قد يصاحبه مقاطعة الأفراد لبعضهم البعض وقد يشعر المرسل هنا بأنه موضع هجوم حين يبدي المستقبلون أي ملاحظات على حديثه.. غير أنه في هذا الاتصال يكون المستقبلون على ثقة بأنفسهم حيث يقومون بالحكم على الخطأ والصواب فيما يرد إليهم من المعلومات.

ب- الاتصالات غير الرسمية:

يعتبر هذا النوع من الاتصالات من أهم وسائل تماسك الجماعات غير الرسمية وبعث اهتمامها بالعمل.

ويتميز هذا النوع من الاتصالات بأنه دائب الحركة وكثير التغيير ولا يسير طبقاً لترتيب معين. ويسير في كل الاتجاهات وعلى كل المستويات...

خصائص الاتصالات غير الرسمية:

1- هذا النوع من الاتصالات يتم بطريقة غير مرتبة بالتنظيم الرسمي فهو يمتد وينتشر داخل المنظمة بصرف النظر عن الهيكل التنظيمي.

2- أن كل فرد يمكن أن يعمل كوسيلة اتصال عندما يكون لديه الدافع والسبب على ذلك.

3- تزداد فاعلية الاتصالات الغير الرسمية في أوقات ا لشدة والشعور بالقلق وعدم الأمان.

4- تنقل البيانات بصفة أساسية في الاتصال غير الرسمي شفوياً.

5- يتميز الاتصال غير الرسمي بسرعته الفائقة في نقل البيانات والمعلومات.

6- أن حوالي 90% من البيانات التي ينقلها الاتصال الغير رسمي صحيحة.

7- الأفراد في الاتصال الغير رسمي يميلون إلى النشاط عندما تتوافر لديهم أخبار جيدة.

8- عدم القدرة على البقاء والاستمرارية لفترات طويلة مقارنة بالاتصال الرسمي.

كيفية الاستفادة من الاتصالات غير الرسمية:

1- معرفة الكيفية التي يعمل بها الاتصال الغير رسمي داخل المنشأة حتى يمكن معالجتها والانتفاع بها.

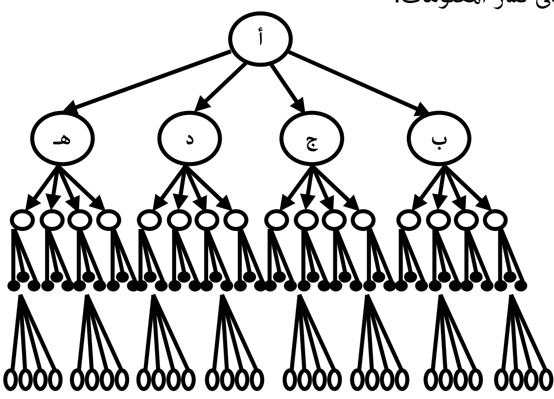
2- الإصغاء التام للاتصالات غير الرسمية ومحاولة فهم المعاني التي تتضمنها تلك الاتصالات.

3- محاولة اكتشاف قادة الاتصالات غير الرسمية والعمل معهم عندما تتطلب الظروف ذلك.

4- تغذية الاتصالات الغير رسمية بالحقائق حتى يتوفر لديها شئ مفيد تنقله بدلاً من البيانات الضارة والشائعات.

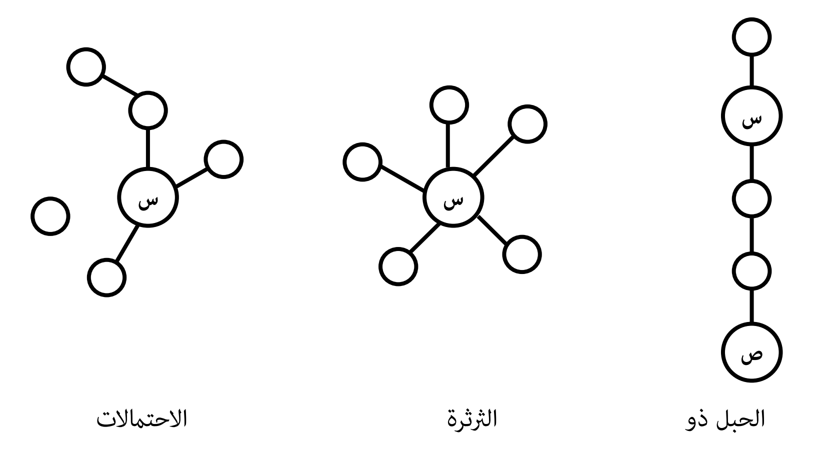
شبكة الاتصالات غير الرسمية:

ويوضح الشكل التالي الشبكة المعتادة للاتصالات الغير رسمية حيث يتضح منها المقدرة العالية لهذا النوع من الاتصالات على نشر المعلومات.

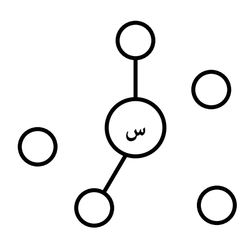


شبكة الاتصالات غير الرسمية

هذا ويلاحظ أن كيث ديفيز قد توصل الى عدة مسارات لشبكة الاتصال غير الرسمية هي:



الحبل ذو الثرثرة الاحتمالات



العنقود

كما يجب التنبيه هنا على أنه:

1- شبكة الحبل ذو العقدة الواحدة يتم فيها اتصال (س) بفرد واحد (ص) من خلال عدد مـن الأفـراد الموجودين على الحبل.

2- في شبكة الثرثرة يقوم الفرد بالاتصال بالجميع دون استثناء.

3- أما في شبكة الاحتمالات فإن اتصال فرد بالآخرين يتم عشوائياً طبقاً لقوانين الاحتمالات.

4- وأخيراً فإنه في شبكة العنقود فإن الفرد لا يتصل إلا بمن يثق فيهم فقط.

وبصفة عامة فإن أنماط الاتصال غير الرسمية ستأخذ أشكالاً عدة منها[1]:

أ- يتحدث الأفراد أكثر عندما تكون الأنباء حديثة.

ب- يتحدث الأفراد عن تلك الأشياء التي تؤثر في عملهم.

---

(1) د. محمد الحناوي، السلوك التنظيمي، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، غير مبين سنة النشر، ص 262.

ج-	يتحدث الأفراد عن هؤلاء الذين يعرفونهم.

د-	يميل الأفراد الذين يعملون معاً لأن يكونوا في شكل تنظيمات غير رسمية.

هـ-	يميل الأفراد الذين يتصلون مع بعضهم من خلال مسالك الإجراءات لأن يكون في تنظيمات غير رسمية.

تحديد قادة الاتصالات الغير الرسمية:

يمكن استخدام أنماط الاتصالات المختلفة في تحديد قادة تلك الاتصالات وذلك وفقاً للافتراضات التالية:

1-	أن الأشخاص الذين يشغلون مراكز متوسطة في نمط الاتصال يمكن النظر إليهم كقادة.

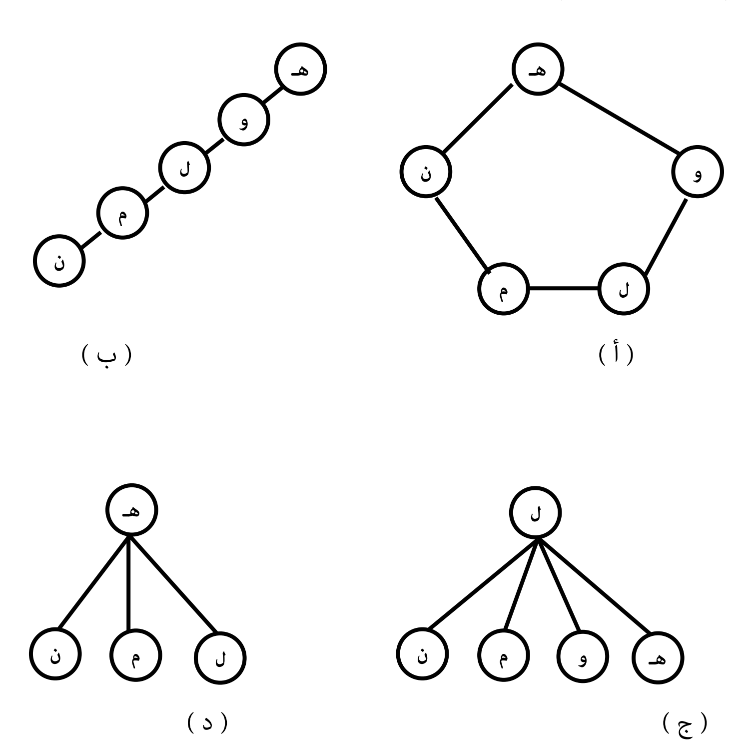
2-	تضعف الروح المعنوية إلى حد كبير عند الأفراد الذين يحتلون ملاكز طرفية.

3-	تستخرج المراكز النسبية أنماط الاتصال من المعادلة التالية:

$$\text{المركز النسبي} = \frac{\text{مجموع العلاقات الداخلية في نمط الاتصال}}{\text{مجموع العلاقات الداخلية بالنسبة للمركز الواحد}}$$

والآن ...

نفترض وجود مجموعة من خمسة أشخاص ومن ثم فإنه يمكن تصور أربعة أنماط للاتصال المتبادل بينهم وتصور الأشكال التالية هذه الأنماط الأربعة:



والآن نقوم بحساب العلاقات الداخلية في التنظيم (ب) مثلاً على النحو التالي:

من هـ
من هـ ← و = 1
من هـ ← ل = 2
من هـ ← م = 3
من هـ ← ن = 4
من هـ← الجميع= 7

من و
من و ← هـ = 1
من و ← ل = 1
من و ← م = 2
من و ← ن = 3
من و ← الجميع = 7

من ل
من ل ← هـ = 2
من ل ← و = 1
من ل ← م = 1
من ل ← ن = 2
من ل ← الجميع = 6

من م
من م ← هـ = 1
من م ← و = 2
من م ← ل = 1
من م ← ن = 1
من م ← الجميع = 7

من ن
من ن ← هـ = 4
من ن ← و = 3
من ن ← ل = 2
من ن ← م = 1
من ن← الجميع = 10

∴ مجموع العلاقات الداخلية = 10 + 7 + 6 + 7 + 10 = 40 علاقة

وبنفس الطريقة يمكن حساب مجموع العلاقات الداخلية للنمط أ = 30 علاقة.. وللنمط ج = 32 علاقة.. والنمط د = 32 علاقة.

ثم: نقوم الآن بحساب المراكز النسبية للمراكز المختلفة داخل كل نمط فنجد مثلاً:

- المركز النسبي لـ (هـ) بالنسبة للنمط ب = (10/40) = 4
- المركز النسبي لـ (و) بالنسبة للنمط ب = (7/40) = 5.7
- المركز النسبي لـ (ل) بالنسبة للنمط ب = (6/40) = 6.6
- المركز النسبي لـ (م) بالنسبة للنمط ب = (7/40) = 5.7
- المركز النسبي لـ (ن) بالنسبة للنمط ب = (10/40) = 4

ومن هذا التحليل الرياضي يمكن استنتاج أن:

1- الشخص (ل) هو قائد هذا النمط من الاتصال.

2- أن الروح المعنوية قد ضعفت إلى حد كبير للأفراد شاغلي المراكز الطرفية وهم (هـ ن)

وبنفس هذا الأسلوب يمكن تحديد قادة الاتصال في أنماط الاتصال المختلفة مع التنبيه على أن اختيار النمط المناسب للاتصال يتوقف على عدة عوامل أهمها:

1- مقدار الزمن الذي تستغرقه الجماعة في كلي نمط لكي تصل إلى حل المشكلة.

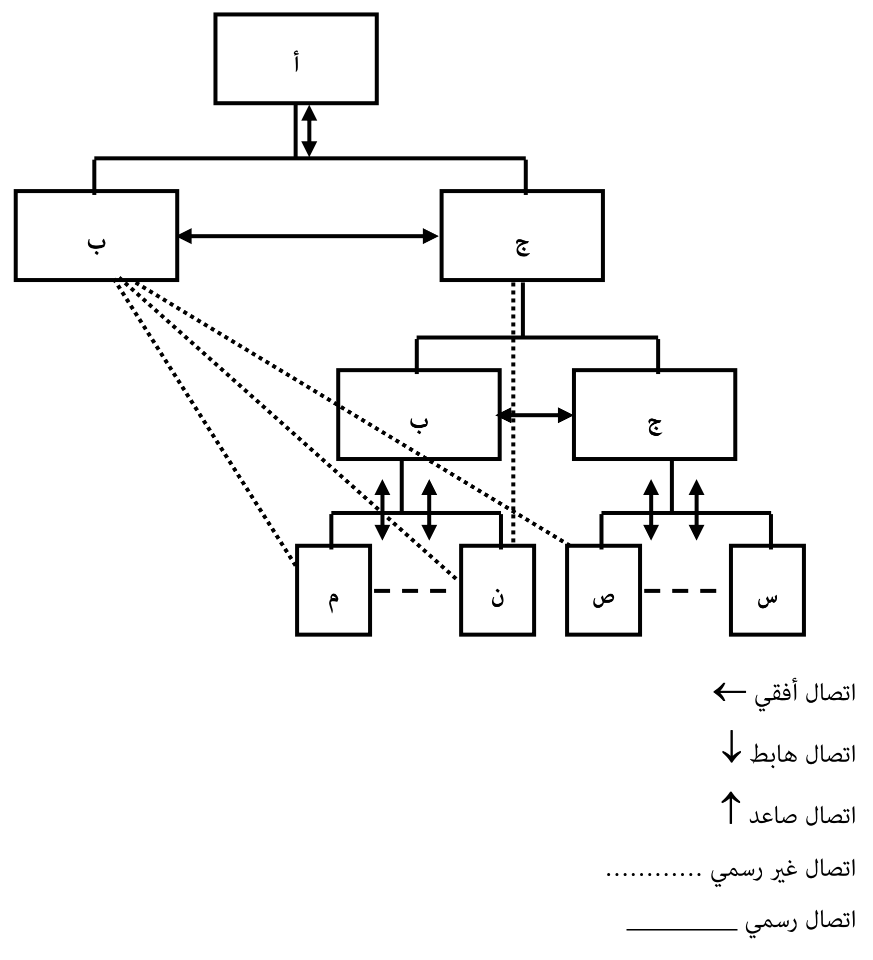
2- المقارنة على أساس عدد الرسائل التي ينبغي تداولها لحل المشكلة.

3- سياسات المنظمة وأهدافها وعلاقة العاملين بعضهم ببعض وعلاقة الرؤساء بالمرؤوسين.

4- درجة التوافق والانسجام بين أهداف المنظمة وأهداف العاملين.

5- درجة الاعتماد على الوسائل والأدوات والطرق الحديثة في الاتصال.

وفي نهاية هذا العرض نقدم الشكل التوضيحي التالي لهذين النوعين من الاتصالات:



الاتصال الرسمي والغير رسمي

2- التقسيم الثاني: الاتصال المكتوب/ الاتصال الشفوي:

أ- الاتصال المكتوب:

هو أقدم أنواع الاتصالات وهو يعتبر بمثابة تسجيل موثق للرسالة يمكن من مراجعتها والرجوع إلهيا عند حدوث أي خلاف.

ويأخذ الاتصال المكتوب عدة صور:

1- التقارير الدورية.

2- الرسائل الخاصة.

3- التعليمات والأوامر المكتوبة.

4- مطبوعات النقابات.

5- الملصقات.

6- الرسوم البيانية.

7- بيانات وإحصاءات الأجور والعمالة.

8- ... إلخ.

تلجأ المنظمة إلى الاتصال المكتوب للأسباب الآتية:

1- القيود التي تفرض من قبل القوانين ولوائح المنظمة والتي تشترط كتابة الرسائل والتقارير.

2- عدم توافر الكفاءات اللازمة لإجراء الاتصالات الشفوية.

3- ضيق الوقت المتاح من قبل الرؤساء للالتقاء بالمرؤوسين.

4- الحاجة إلى الاحتفاظ بسجلات للمنظمة لإمكانية إجراء المراجعات اللازمة من قبل كافة الأجهزة المختصة.

5- ضعف المقدرة البشرية على الاحتفاظ في ذاكرتها بكافة تفاصيل مختلف الموضوعات.

6- أحياناً تحتوي بعض الرسائل على أرقام وحقائق وبيانات تفصيلية بما يصعب معه نقل الرسالة الشفوية.

ولنجاح الاتصال المكتوب يجب الارتقاء بمستوى مهارة الكتابة وذلك من خلال الأخذ في الاعتبار العناصر الآتية:

1- تجنب أخطاء النحو والصرف والإملاء.

2- استخدام الجمل القصيرة والسهلة في الكتابة.

3- التعبير عن المعنى المقصود بعدد محدد ومناسب من الكلمات.

4- الاهتمام بوضع علامات الترقيم.

5- عدم البدء في كتابة الرسالة إلا بعد كتابة المعلومات والحقائق.

6- استخدام الصيغ اللغوية ذات المعنى المحدد.

7- مراعاة تسلسل أجزاء الرسالة.

8- إبراز النقاط الهامة.

غير أن الاتصال المكتوب لا يخلو من العيوب التي تحد من فاعليته والتي منها:

1- أنه لا يمكن من معرة رد الفعل الفوري لدى المستقبل.

2- قد تتعرض بعض الرسائل المكتوبة للسرقة أو التلف مما يصيب المنظمة بأضرار ومخاطر جسيمة.

3- في حالة زيادة حجم الرسالة لاحتوائها على العديد من المرفقات يكون هناك صعوبة في فهمها واستيعاب مكوناتها في الوقت المحدد.

4- قد تحتوي الرسالة على بعض الأخطاء المطبعية بما يؤثر بشكل سلبي على استيعاب مضمونها.

5- قد تفقد الرسالة جوهرها في حالة زيادة حجمها بشكل كبير أو اقتضابها بطريقة مخلة.

ب- الاتصال الشفوي:

هناك حجم كبير من المعلومات يتم تداولها شفوياً داخل المنظمة ويأخذ ذلك عدة صور منها:

1- البرامج التدريبية.

2- التعليمات والأوامر المباشرة.

3- الاستشارات والتوضيحات.

4- الاجتماعات والمحاضرات والندوات.

5- المقابلات بأنواعها المختلفة مثل مقابلة التوظف.. التقييم الإجراءات التأديبية.

6- التليفون.

7- الأجهزة اللاسلكية.

8- الإذاعة الداخلية.

هذا ويحقق الاتصال الشفوي مجموعة من المزايا أهمها:

1- نظراً أنه يتم وجهاً لوجه فإنه يكون أكثر تأثيراً في المستقبل ويمكن بسهولة التعرف على رد الفعل الفوري.

2- سرعة توصيل الرسالة لعدد كبير من المستقبلين في وقت قصير.

3- اللقاءات المباشرة التي تعقد بين الرئيس والمرؤوسين تشعرهم بأهمية الرسالة.

4- يمكن هذا الاتصال المستقبل من تفهم ما يصعب عليه فهمه من أجزاء الرسالة.

5- أحياناً يستخدم هذا الأسلوب في بعض الأمور التي تحتاج إلى سرية تامة.

ولنجاح هذا النوع من الاتصالات ينبغي توافر عنصرين أساسيين هما:

1- الإخبار:

ويتمثل في مهارة تحويل الأفكار والمعاني إلى كلمات تشكل الرسالة الموجهة إلى المستقبل ويتطلب ذلك ما يلي:

1- استعمال لغة سهلة وبسيطة لترجمة الأفكار والمعاني مع مراعاة المستوى الثقافي للمستقبل.

2- عدم التكلم بسرعة.

3- الاختصار في الحديث.

4- مراعاة تسلسل الأفكار بطريقة منطقية.

5- مراعاة الحالة النفسية للمستقبل.

6- عدم التعالي بالمعرفة والمعلومات مع المستقبل.

7- التكلم بوضوح مع العناية بمخارج الألفاظ.

8- إظهار التحمس والاهتمام.

9- مراعاة دقة وصحة المعلومات التي يتم نقلها.

10- اختيار الوقت المناسب للتحدث مع المستقبل.

11- مراعاة ردود أفعال المستقبل.

12- ختم الحدي بملخص لأهم النقاط التي وردت لتأكيد المعنى.

ب- الاستفهام:

وهو يتمثل في مهارة تأكيد المعنى عن طريق إثارة الأسئلة أو الإجابة على الأسئلة.. ونجاح المرسل في عملية الاستفسار يتطلب:

1- اختيار الوقت المناسب لإلقاء الأسئلة.

2- تشجيع المستقبل على الرد على هذه الأسئلة.

3- تشجيع المستقبل على توجيه الأسئلة الاستفسارية.

4- استخدام أسلوب إثارة الأسئلة والإجابة عليها لتوضيح المعنى.

هذا وغالباً ما يحدث أثناء الاتصال الشفوي مجموعة من الاعتراضات أو النقد.. وفيما يلي مجموعة من الاستراتيجيات التي يمكن استخدامها لمواجهة هذه المواقف منها:

1- لاحتفاظ بهدوء الأعصاب.

2- الإنصات والإصغاء الجيد.. محاولة التفرقة بين الاعتراضات الحقيقية والاعتراضات غير الحقيقية.

3- استخدام أسلوب الإقناع الذاتي.. بمعنى أن نجعل المعترض يجيب على نفسه.

4- مساعدة المستقبل على بلورة اعتراضه في شكل سؤال.

5- استخدام نبرة صوت تنم عن تفهم الاعتراض.

6- التركيز على الجوانب الإيجابية في الاعتراض مع إهمال الجوانب السلبية.

ويعاني الاتصال الشفوي من مجموعة من القيودا لتي تحد من كفاءته منها:

1- لا يعتد به قانوناً.. بما يسهل على المرؤوس إنكار ما قد يصدر إليه من أوامر.

2- قد لا يتم في الوقت المناسب بما يجعله يفقد القدرة على الإقناع.

3- يحتاج إلى مهارة عالية في إدارة الحوار والمناقشة والجدل المقنع مع الآخرين.

4- لا يمكن استخدامه في جميع الحالات التي تحتاج إلى إجراء اتصالات.

5- قد يكون موجهاً.. بمعنى أن يصر الرئيس على فرض رأيه على الآخرين بدلاً من إقناعهم.

وفي نهاية ذلك العرض نقدم فيما يلي جدولاً يوضح المهارات المطلوبة لكل من الاتصال الشفوي والكتابي.

طرق الاتصالات والمهارات اللازمة لها

طرق الاتصال	المهارات المطلوبة
أولاً: الاتصال الشفوي للاتصالات	
• الحديث إلى الجماعات	• الحديث اللبق.
• الحوار والتليفون	• الحديث اللبق
• المؤتمرات والاجتماعات	• المهارة التنظيمية مع اللباقة
• إصدار التعليمات	• العلاقة الشخصية
ثانياً: الاتصال الكتابي	
• الخطابات	• الكتابة

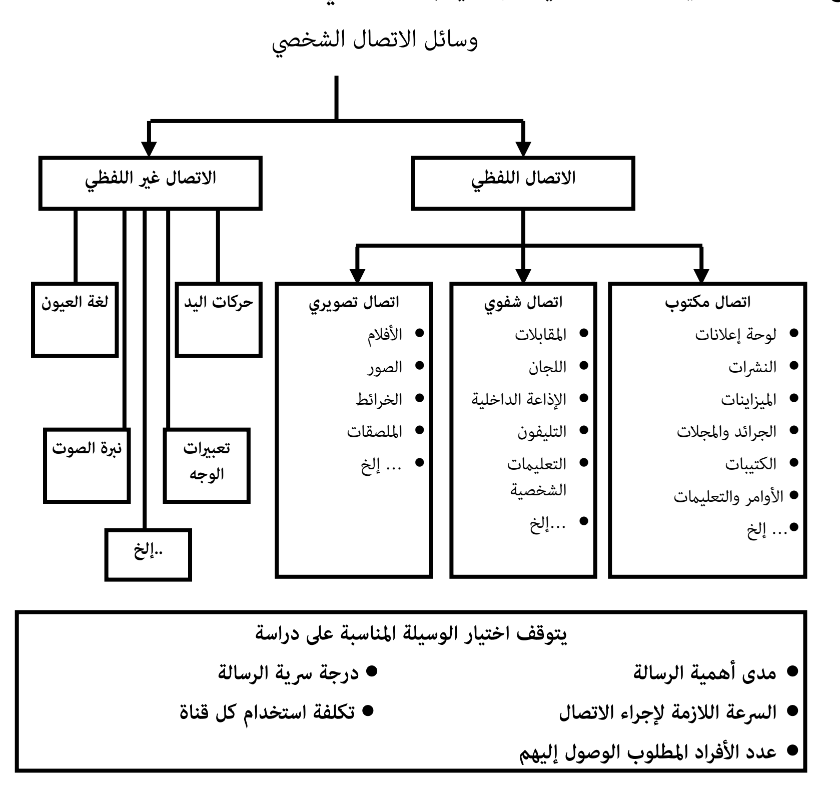
• المذكرات	• الكتابة
• النشرات	• القراءة
• التقارير	• القراءة والكتابة
• لوحات الإعلانات	• لوحة الإعلانات

2- التقسيم الثالث: الاتصال الشخصي/ الاتصال التنظيمي:

أ- الاتصال الشخصي[1]:

وهو ذلك المستوى من الاتصالات الذي يحدث بين شخصين أو أكثر وهو يمثل التفاعل المتبادل بين اثنين أو أكثر ولهذا سمى هذا الاتصال بالاتصال الثنائي أو الثلاثي طبقاً لعدد المشاركين فيه وهذا النوع من الاتصال يحدث يومياً بين فردين أو نظامين بشرين أو خليط من بشري وآلي أو كلاهمها غير بشري.

وهذا النوع من الاتصالات يأخذ أحد الشكلين الموضحين بالشكل التالي:



1- الاتصال اللفظي:

وهو الاتصال الذي يتم عن طريق استخدام اللغة المنطوقة (الكلام)، ويستخدم هذا الأسلوب في توصيل الرسالة بالألفاظ المنطوقة والرموز الصوتية وهذا النوع من الاتصالات غالباً ما يتم وجهاً لوجه ونظراً لأهمية اللغة فإنا سنفرد لها الحديث التالي.

(1) عبد الحافظ محمد سلامة، وسائل الاتصال، مرجع سبق ذكره، ص 26.

اللغة:

تستخدم اللغة في ثلاثة وظائف هي:

1- التعبير عن الأشياء أو الأحداث المحيطة بالفرد وهنا لا يكون هناك أي صعوبة في فهم المعاني لأن الأشياء أو الأحداث الخارجية تمكن من التحقق مما تقصده من معاني.

2- التعبير عن مشاعر وأحاسيس وانفعالات الأفراد.. وهنا يمكن إلى حد ما فهم المعاني المقصودة من خلال ملاحظة انفعالات الأفراد والتي تختلف من فرد لآخر.

3- محاولة التبرير لأنواع معينة من السلوك.. وهنا يصعب فهم المعاني المقصودة إذ أن الأسباب التي يبديها الفرد في التبرير لا تعكس الدوافع الحقيقية.

ونظراً لصعوبة نقل المعاني عن طريق اللغة فإنه ينبغي مراعاة:

1- كتابة الألفاظ التي تتلاءم مع المستوى اللغوي وقدرة المستقبلين للبيانات.

2- استخدام الألفاظ الشائعة بدلاً من استخدام الألفاظ المعقدة.

3- استخدام لغة المفرد بدلاً من لغة الجمع.

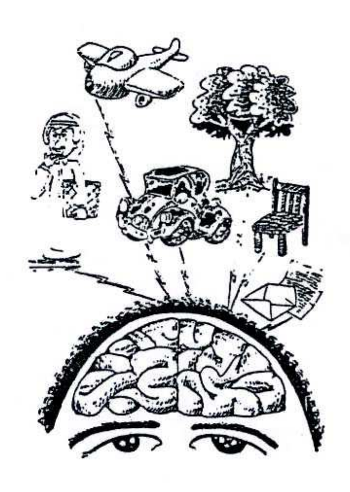
4- استخدام الأمثلة للتوضيح.

5- ترتيب الأفكار بطريقة منطقية.

6- استخدام الفقرات القصيرة.

7- تجنب استخدام الكلمات ذات المعاني المتعددة مثل لفظ (عملية) فهل هي عملية جراحية أم عملية حسابية أم عملية مالية أم عملية حربية.. ولفظ (عين) فهل هي عين بشرية أم عين حلوان أم عين الشمس.

والشكل التالي يوضح دور اللغة في الاتصال اللفظي.



اللغة والاتصال اللفظي

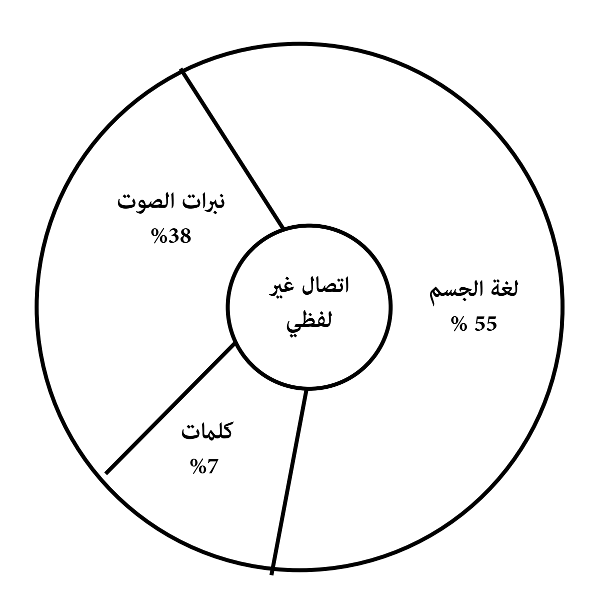
2- الاتصال غير اللفظي (لغة الجسم):

ويطلق عليه أحياناً الاتصال الصامت...



الاتصال الغير لفظي

حيث تعتبر لغة الجسم نوعاً من الاتصال غير إيماءات وعبارات غير منطوقة.. فبدو تبادل أي كلمة يمكنك التخمين بمشاعر الآخرين..



هذا ويقدم هاريسون Harrison عرضاً لأصناف الإشارات غير اللفظية والتي يرى أنها تقع تحت الشرائح الأربعة التالية:

أ- شفرات "رموز" الأداء حيث تتراوح الإشارات غير اللفظية من حركات الجسم مثل تعبيرات الوجه، وحركات العيون والإيماءات وإلى شريحة فرعية أخرى وهي ظاهرة تعرف بـ "شبه اللغة"، مثل نوعية الصوت، الضحك، والنحنحة، والكحة.. إلخ.

ب- الشرفات "الرموز" الاصطناعية حيث يمكن أن تبرز الإشارات غير اللفظية ضمن سيطرتنا كاستخدامنا للملابس، ومستحضرات التجميل، الأثاث، والأشياء الفنية، والرموز المعبرة عن مكانة الإنسان، والمعمار، وغير ذلك، وهو اتصال غير لفظي مكمل للرسالة التي نقولها.

ج- شفرات "رموز" إعلامية حيث تنبع الإشارات غير اللفظية عن الاختيارات والترتيب والابتكارات خلال استخدام الوسائل الإعلامية لإمكانياتها وتقنياتها.

على سبيل المثال يمكن أن يبرز المحرر الصورة بطرق عدة، إذ قد يختار الصورة أبيض وأسود أو ملونة، وقد يختار رسمياً. وفي السينما مثيل هذا، إذ يمكن أن يختار المخرج لقطة مقربة أو لقطة طويلة. ويكنه أن يضيف الموسيقى، أو المؤثرات الصوتية، وقد يعيد ترتيب لقطاته بأسلوب جديد.

د- الشفرات "الرموز" الظرفية حيث تنبثق الإشارات غير اللفظية من استخدامنا للوقت والمكان. ومن خلال ترتيب المتصلين والأشياء حولهم وأمثلة ذلك في استخدام الزمان أن تترك شخصاً ينتظرك لفترة طويلة.. ومثال استخدام المكان أن تجلس بعيداً عن شخص تعرفه أو تدير له ظهرك وأن يتم ترتيب الزوار حسب أهمية مناصبهم.

هذا ومن أهم الوسائل التي تستخدم في نقل المعاني هنا ما يلي:

1- الصمت:

وهو يعتبر سلوكاً فعالاً لنقل المعنى.. فمثلاً ترتفع أعلام من ألوان خاصة في الموانئ فتعطي معان معينة لربان السفينة.. كما أن استخدام إشارات المرور لها معان خاصة يفهمها سائق السيارات ولا تنسى أيضاً ما لتعبيرات الوجه وحركة اليدين وإيماءات الرأس.. وما إلى ذلك من وسائل الاتصال غير اللفظي من معان واضحة.. هذا ويمثل السمع إحدى مراحل الإنصات..

وفيما يلي عرض للمراحل المختلفة لعملية الإنصات:

1- السمع:

وهو عملية استقبال الأصوات في صورة موجات صوتية عن طريق حاسة السمع وتحويل هذه الموجات إلى ذبذبات تنتقل إلى المخ..

2- التفسير:

وهي عملية تحويل الذبذبات إلى معان وأفكار تتم في المخ.

3- الاستيعاب:

وهي عملية فهم المعاني والأفكار وتتأثر هذه المرحلة بالخبرات والمستوى الثقافي والحالة النفسية للمستقبل.

4- التذكر:

وهي مرحلة مقارنة المعاني والإشارات بالمعلومات المختزنة لتحليلها للوصول إلى المعنى ثم إضافة هذا المعنى إلى رصيد الذاكرة.

5- التقييم:

وهي مرحلة تحديد المعنى الحقيقي للرسالة من وجهة نظر المستقبل.

6- الاستجابة:

حيث تظهر في صورة رد لفظي أو غير لفظي يوجه إلى المرسل...

7- الإيماءات:

وهي تعني استخدام الحركات والتعبيرات المختلفة للتعبير عما يريده الفرد. بحيث لا يعتمد الفرد على الكلام في توصيل ما يريد.. وتعتبر لغة الإيماءات لغة صعبة جداً ولكن يمكن للفرد تعلمها من خلال الخبرة ولتعود والاتفاق...

8- الأفعال:

يمكن نقل المعاني أيضاً من خلال الأفعال فلقد أثبتتا لتجارب أن الأفعال تسمع بشكل أفضل من الأقوال.. حيث أن الأفراد يميلون إلى تصديق الأفعال أكثر من الأقوال والصور.

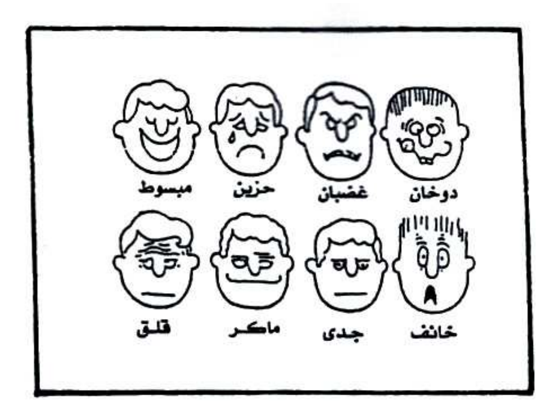
9- الصور:

وهنا تستخدم الصور كأحد أساليب نقل المعنى.. إذ يتم استخدام الخرائط الجغرافية أو الأشكال البيانية أو الخرائط التنظيمية وهذه الخريطة لا تحتاج إلى مجهود كبير من جانب المستقبل لفهم المعاني فيكفي مجرد إلقاء نظرة واحدة على الصورة لفهم المعنى المقصود.

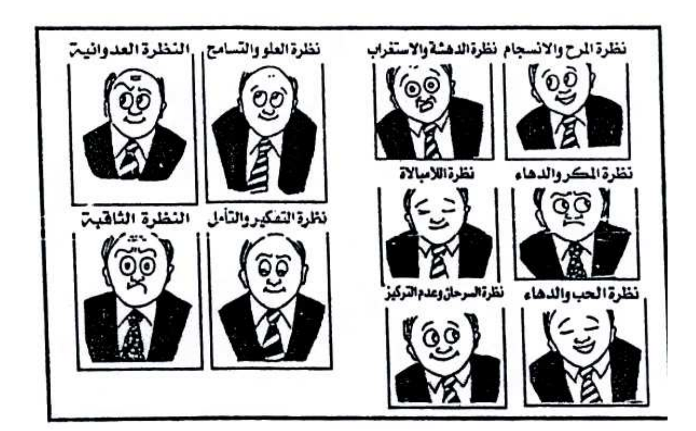
عناصر الاتصال غير اللفظي:

يساعدنا هذا النوع من الاتصالات على التعبير عن مشاعرنا وأفكارنا واتجاهاتنا بدقة ووضوح وهدف وذلك من خلال مجموعة من العناصر أهمها:

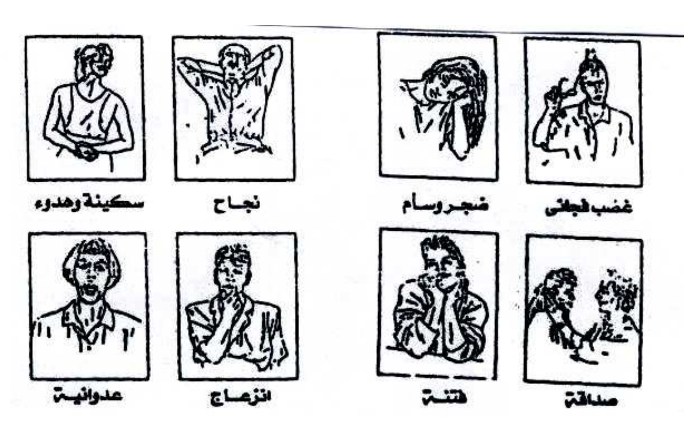
1- تعبيرات الوجه:



2- تعبيرات العيون:



3- تعبيرات اليد:



4- طريقة الوقوف



عندما نميل بجسمنا بإحدي القدمين عن الأخري دليل علي الشخصية غير الثابتة



وضع اليدين في الجيوب دليل علي شخصية منسجمة ولكنها تكون عرضة للانتقاد من الآخرين



القامة منتصبة.. والخطوات ثابتة.. دليل على الحزم والثبات.



الظهر المنحنى أثناء المشى دليل علي الخداع وصاحب هذه المشية لا أمان له

5- طريقة الجلوس:



إذا كان الشخص يجلس علي الكرسي ويرفع ساقه علي ذراع الكرسي فإن ذلك يدل علي عدم الاهتمام و اللامبالاه و التقليل من شأن الآخرين.



إذا كان الشخص يجلس والذراعين معقودتين دل ذلك علي الرغبة في حماية الجزء العلوي من الجسم.



إذا كان الشخص يجلس واحدي ساقيه علي الأخري دل ذلك علي الرغبة في حماية الجزء السفلى من الجسم أو الرغبة في الذهاب إلي دورة المياه



إذا كان الشخص يجلس ساقاه متجاورتان جنبا إلي جنب دون أن تلتصق إحداهما بالأخري واليدين في حالة استرخاء دل ذلك علي وجود الشخص في منطقة محببة إليه يشعر فيها بنوع من الاسترخاء والراحة النفسية.

6- الصوت:

أ- ارتفاع الصوت:

ينم عن الغضب والتهديد والقوة والوضوح وعدم الاحترام.

ب- انخفاض الصوت:

ينم عن الخوف والمرض والخجل والاحترام والتهديد والسرية.

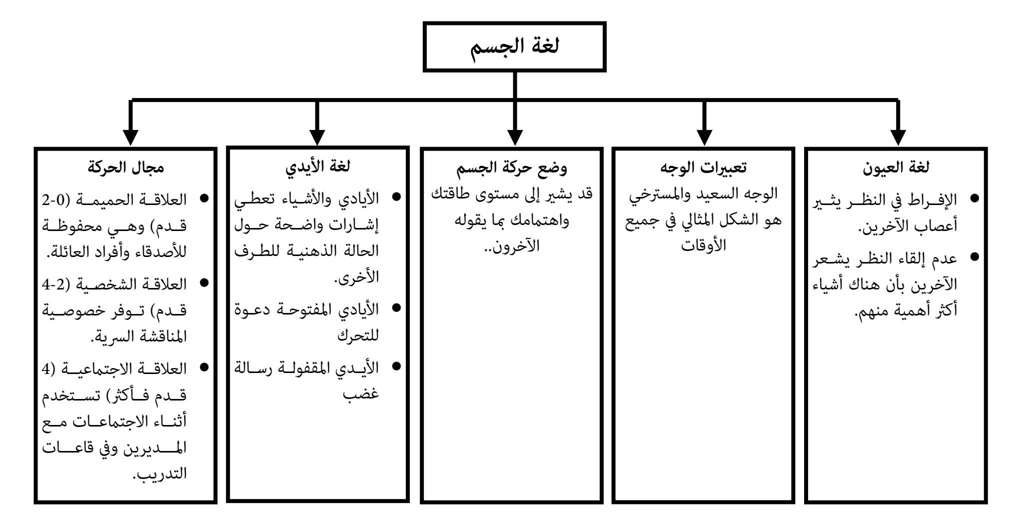
ج- الصوت البطئ:

يدل على عدم التأكد أو الرغبة في إيضاح نقطة أو تأكيدها وإملاء معلومات على الآخرين.

د- سرعة الصوت:

يدل على العصبية الغضب والشعور بالخطر والسباق مع الزمن وافرح والدهشة.

والشكل التالي يوضح ملخصاً لما سبق ذكره



وخلاصة القول أن لغة الجسم لها العديد من المعاني والتي منها ما يلي:

- وضع اليدين خلف الأذن — يعني إنك لا تسمع محدثك
- يداك الاثنين على المكتب — انتباه شديد وتركيز
- جسمك يميل إلى الأمام — إنصات جيد
- جسمك يميل إلى الخلف — لا تبالي ولا تهتم
- رأسك متدلي لأسفل — الحوار لا يعجبك
- عض شفتيك — ضجر وقلق
- يدك على رأسك من الجانبين — ثرثار وحديثه يسبب صداع
- يدك خلف رأسك — أنا أفضل منك

- قضم الأظافر — قلق وعصبية
- خطوط بالقلم على الورق — توتر وخوف
- اللعب بالقلم أو بميدالية — ملل وزهق
- جلوسك على حافة المقعد — متعجل لإنهاء المقابلة
- رفع الكفين لأعلى — لا تعرف الموضوع
- وضع إصبعك بجانب الأذن أعلى الجبهة — تفكر

أما عن المهام التي يؤديها الاتصال غير اللفظي من خلال علاقته بالاتصال اللفظي فإنها تتمثل فيما يلي[1]:

أ- **الإعادة (التكرار):** حيث يقوم الاتصال غير اللفظي بإعادة منا قلناه لفظياً ومثال ذلك حينما تقول لشخص عن وجود شئ ما: "هنا" ثم تشير إلى موضعه.

ب- **التناقض:** يمكن للسلوك غير اللفظي أن يناقض السلوك اللفظي، وأمثلة ذلك كثيرة مثل المدير الذي يطلب من موظفه أن يحضر له أوراقاً معينة أمام زبون، ثم يقوم بإعطائه إشارة من عينة بألا يحضرها، ويعود الحالة الموظف أمام مديره ليقول له أن الأوراق غير موجودة. والموظف في هذه الحالة تلقى رسالتين الأولى اللفظية، والثانية هي غير اللفظية والتي كانت أكثر تصديقاً وثقة بالنسبة للموظف.

ج- **البديل:** يمكن الاتصال غير اللفظي أن يكون بديلاً للاتصال اللفظي فتعبيرات الوجه أحياناً تغني عن الاتصال اللفظي.

د- **مكمل:** يمكن للاتصال غير اللفظي أن يكون مكملاً أو معدلاً للرسائل اللفظية. مثل الابتسامة بعد أن تطلب شيئاً من شخص، أو مثل أن تضرب المنضدة بعد أن تتفوه بعبارة ما.

هـ- **التأكيد:** ويتم ذلك باستخدام الاتصال غير اللفظي للتأكيد على الرسائل اللفظية (الكلامية) مثال ذلك أن يقوم الشخص بالتركيز صوتياً على كلمات معينة أثناء حديثه ليؤكد أهميتها، وقد يصاحب ذلك تعبيرات الوجه الدالة على التأكيد على الرسالة التي يريدها.

و- **التنظيم:** يمكن للاتصال غير اللفظي أن يقوم بتنظيم وبط التدفق الاتصالي بين المشاركين. ومثال ذلك مثل حركة الرأس، أو العينين، أو تغيير المكان إلى مكان آخر، أو إعطاء إشارة للشخص ليكمل الحديث، أو يتوقف عنه. تعتبر هذه كلها وظائف تنظيمية يقوم بها الاتصال غير اللفظي.

هذا ويوضح الجدول التالي أوجه الاختلاف بين الاتصال اللفظي وغير اللفظي[2]:

(1) صالح أبو أصبع، بحث في مفاهيم الاتصال في التراث العربي، ندوة أقسام الإعلام بالجامعات العربية، جامعة العين، الإمارات العربية، 1984، ص202-204.

(2) Larry A. Samover and Others, Understanding Intercultural Communication P. 139.

جدول يوضح

أوجه الاختلاف بين الاتصال اللفظي وغير اللفظي

الاتصال اللفظي	الاتصال غير اللفظي
1- تتحكم قواعد اللغة في الاتصال اللفظي.	1- تتحكم ضرورات أو عوامل بيولوجية في الاتصال غير اللفظي.
2- الاتصال اللفظي مقصور على ثقافة واحدة ويمل معاني محددة للجماعة الداخلية.	2- لغة الاتصال غير اللفظي عالمية فالابتسامة مثلاً تعني نفس الشئ لكل الناس في العالم ولكن هناك بعض الرموز يختلف معناها من ثقافة إلى أخرى.
3- نتعلم الاتصال اللفظي في مرحلة متأخرة من الحياة عن طريق التنشئة الاجتماعية. فالطفل يتعلم الكلام والكتابة بعد أن يكون قد تعلم لغة الإشارات أولاً. أي أن الاتصال اللفظي يأتي بعد الاتصال غير اللفظي.	3- نتعلم الاتصال غير اللفظي في مرحلة متقدمة أو مبكرة من الحياة بعد الولادة مباشرة عن طرق التنشئة الاجتماعية فالطفل يتعلم الإشارة مثل الابتسامة والعبوس قبل أن يتكلم أو يكتب فالاتصال غير اللفظي يسبق الاتصال اللفظي في عملية التنشئة الاجتماعية.
4- يعتقد عدد كبير من العلماء بأن الاتصال اللفظي يمكن أن يناشد العواطف.	4- يعتقد عدد كبير من العلماء بأن الاتصال غير اللفظي مفعم بالعواطف أو يمكن أن يناشد العواطف بقوة، فهو أصدق تعبيراً عن المشاعر والأفكار من الاتصال اللفظي.

أما فيما يتعلق بالمقارنة بينهما من حيث طريقة الأداء أو استخدام الرموز للتعبير عن الرسالة فيوضحها الجدول التالي:

جدول يوضح

الاتصال من حيث طريقة الأداء واستخدام الرموز والتعبير عن الرسالة[1]

نوع الاتصال من حيث طريقة الأداء	الوظيفة	الرموز والأدوات المستخدمة للتعبير عن الرسالة	مثال
الاتصال اللفظي/ المنطوق	اتصال بالكلام	رموز اللغة المنطوقة	حديث بين شخصين
الاتصال غير اللفظي	1- اتصال الأداء ويحقق الإعادة/ التناقض. البديل/ التأكيد/ التنظيم	رموز عبارة عن إشارات غير لفظية (غير كلامية) سواء أكانت حركة أم لوناً أم صوتاً أم صورة ورسماً	حركات الجسد والعيون تعبيرات الوجه والصوت.
	2- اتصال إعلامي	يتم عن طريق الاختيارات الترتيب والابتكار في استخدام وسائل الإعلام	لقطات السينما والتليفزيون في استخدام المؤثرات الصوتية في المذياع، استخدام الألوان في الإذاعة.
	3- اتصال مكمل	استخدام الملابس/ مستحضرات التجميل	زي معين للتخرج من الجامعة في يوم التخرج.
	4- اتصال ظرفي/ تنظيمي	استخدام الوقت والمكان (الحيز)	ترتيب غرفة الضيوف من حيث المقاعد المناظر وعرض الكتب..إلخ تعاملنا مع الوقت عند مقابلة الآخرين.
	5- الاتصال العاطفي	نظرة للعين/ تعابير الوجه/ لمس الأيدي أو الضغط عليها إيحاء خاصة/ استخدام اللون.	التعبير عن المشاعر تجاه شخص آخر.

(1) صالح أبو أصبع، الاتصال الجماهير، مرجع سبق ذكره، ص 45.

هذا وفي نهاية حديثنا عن الاتصال الشخصي نود الإشارة إلى أن هناك مجموعة من العوامل التي تزيد من فاعلية الاتصال الشخصي ومجموعة أخرى تحد من مستوى هذه الفاعلية على النحو الذي يوضحه الجدول التالي:

جدول يوضح

العوامل المشجعة والمقيدة للاتصال الشخصي

عوائق تحد من فاعلية الاتصال الشخصي	عوائد تزيد من فاعلية الاتصال الشخصي
1- الحالة المزاجية والعاطفية للمرسل والمستقبل.	1- البشاشة وحسن الخلق.
2- الافتراضات المسبقة التي يضعها الفرد تجاه الآخرين.	2- الصدق في الحديث.
3- عدم القدرة على المناقشة الموضوعية.	3- القدوة بمعنى أن تكون مقرونة بالفعل.
4- اختلاف مستوى النضج الفكري لدى الأفراد.	4- الأمانة في نقل المعلومات.
5- التسرع في الحكم على الرسائل قبل إتمام عملية الاتصالات.	5- تحري الموضوعية والبعد عن التحيزات الشخصية.
6- قلة التركيز وعدم الرغبة في الإصغاء.	6- عرض المعلومات بطريقة عرض جيدة.
7- اختلاف مستوى الخبرة والمؤهلات العلمية والقيم والمبادئ والمفاهيم التي يعتنقها الأفراد.	7- الإيجاز وعدم الغلو في النصح.
	8- تشجيع الأفكار الجيدة والجديدة.
	9- تشجيع النقد البناء.

ب- الاتصال التنظيمي:

وهو ذلك الاتصال الذي يتم في المنظمات وبين بعضها البعض فبحسب تصورات كل من ريدينغ وسانبورن[1] يعد الاتصال التنظيمي بمثابة ترحيل واستقبال المعلومات ضمن تنظيم معقد. أما كانز وكاهن[2] فإنها يعتبران أن الاتصال التنظيمي لا يتجاوز تدفق المعلومات وتبادلها وترحيلها للمعنى ضمن نطاق التنظيم أي أنه يمكننا القول بأن:

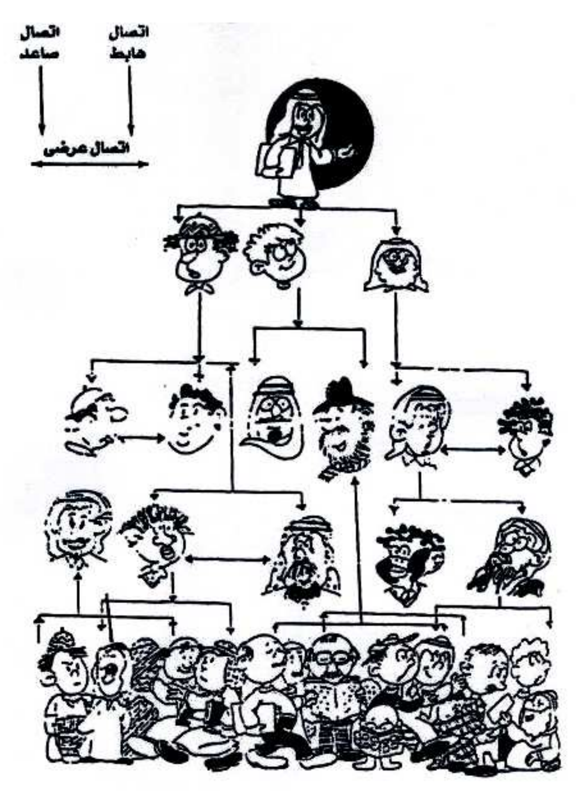
1- الاتصال التنظيمي يحدث في نطاق مفتوح يؤثر ويتأثر بالبيئة المحيطة به.

2- الاتصال التنظيمي يتعلق بالوسائل وتدفقها وأهدافها واتجاهاتها ومشاعر الأفراد وعلاقاتهم داخل التنظيم.

هذا ويوضح الشكل التالي هذا المفهوم.

(1) W. Redding and G. Sanborn, Business and industrial Communication, New York: Harper. Row 1964, P. 11

(2) O. Katz, and R. Kahn, The Social Psychology of Organization New York: Johnwiley Sons, 1966, P. 25.



الاتصال التنظيمي[1]

هذا ويلاحظ أن أشكال الاتصالات داخل المنظمات يمكن أن تتخذ الأسلوبين التاليين:

1- الاتصال الشخصي، وهو يتمثل هنا ي مجموعة من المقابلات من أهمها[2]:

أ- **مقابلة التوظيف:** وهي التي تهدف إلى ملء الوظائف الشاغرة.

ب- **مقابلة المعلومات:** وهي التي تهدف إلى الحصول على معلومات من مستجوب حول مسألة معينة.

ج- **المقابلة الاستشارية:** وتهدف إلى مد الفرد بمعرفة أبعاد المشكلة لاكتشاف حلها والتعامل معها.

د- **مقابلة التقييم:** وتهدف إلى تقييم أداء الفرد لعمله.

هـ- **المقابلة التأديبية:** وتهدف إلى تصحيح موقف أو سلوك الموظف.

و- **المقابلة الإقناعية:** وتهدف إلى تغير سلوك أو قيم أو مواقف الشخص الذي تجري المقابلة معه.

---

(1) د. عبد اللـه الطويرقي، علم الاتصال المعاصر، مرجع سبق ذكره، ص 216.

(2) john Baird, Jr. The Dynamic of Organizations; Communications (New York) Harper Row, 1977, PP. 132-157.

ز- **مقابلة ترك العمل:** وتهدف إلى الحيلولة إلى منع الفرد من ترك العمل ولا سيما إذا كان ذا كفاءة وتركه للعمل يسبب خسارة للمنظمة.

2- **الاتصال بين الجماعة:** حيث يحقق هذا الاتصال مجموعة من الوظائف من أهمها[1].

أ- **وظائف تتعلق بمهام العمل ومن أمثلتها:**

- اجتماعات صنع القرار.
- اجتماعات الأقسام.
- المؤتمرات.
- اجتماعات المديرين التنفيذيين.
- اجتماعات المؤسسين والمساهمين.
- اجتماعات تقديم المعلومات لأفراد المنظمة.

ب- **وظائف اجتماعية من أمثلتها:**

- حفلات التكريم.
- الرحلات.
- الاجتماع أثناء الطعام والشراب.
- الاجتماعات غير الرسمية

أهمية الاتصالات التنظيمية:

ترجع أهمية الاتصالات التنظيمية لمساهمتها في تحقيق المهام التالية:

1- تكامل الأهداف مع مختلف المستويات الإدارية.

2- لإنجاز الخطط في مواعيدها.

3- لتنظيم الموارد البشرية.

4- لاختيار العاملين وتدريبهم وتقييم أدائهم.

5- لحسن قيادة الأفراد وتوجيههم والتعرف على احتياجاتهم ودوافعهم.

6- لتحقيق الرقابة على الأداء وتصحيح الانحرافات.

شبكة الاتصالات الرسمية[*]:

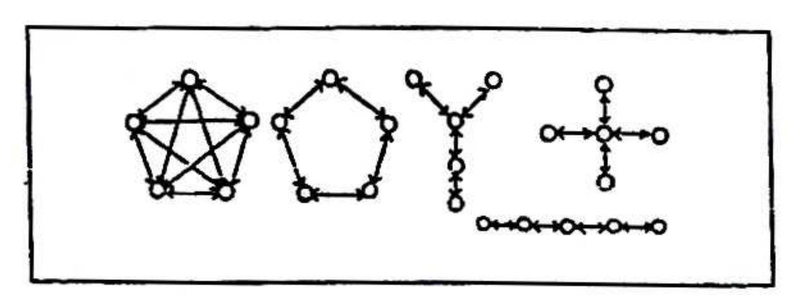
نحن نقصد بالشبكة هنا نوعية وأنماط الأنظمة المستخدمة كقنوات اتصالية ومن أهم الدراسات التي تمت في هذا الصدد – شبكة الاتصالات الرسمية – تلك الدراسة التي قام بها ليفيت[2] حيث حاول دراسة بنية الشبكات الرئيسية الخمس وأساليب الاتصال والفاعلين في كل منها. هذا ويوضح الشكل التالي هذه الشبكات.

---

(1) د. صالح خليل أبو أصبع، العلاقات العامة والاتصال الإنساني، مرجع سبق ذكره، ص 57، 58.

(*) هذه الشبكات خاصة بالجامعات الصغيرة فقط أما شبكات الجماعات الكبيرة فقد سبق الحديث عنها، وهي تتمثل في الاتصال الصاعد والهابط الأفقي.

(2) H. Leavitt. “Some Effects of Certain Communication Patterns on Group Performance”. Journal of Abnormal and Social Psychology, No. 46, 1951, PP. 38-50.



شبكات الاتصال الرسمية

وفيما يلي شرح موجز لكل نمط من هذه الأنماط[1]:

أ- شبكة (نمط) العجلة:

في هذا النمط الاتصال هناك شخص محوري (الرئيس) هو مفتاح الاتصالات وتـتم اتصـالات الأفـراد مـن خلاله بما يعني أن ذلك الشخص يتحكم في إرسال واستقبال وتوجيـه الرسـائل الاتصـالية لبقيـة الأعضـاء في الشـبكة ويعاب على ذلك النمط أنه قد يتسبب في الإربـاك وعـدم الرضـا لأولئـك الأفـراد المعـزولين والـواقعين عـلى محـيط النشاط.

ب- شبكة الاتصال الدائرية:

وهذه الشبكة تخلو من القائد المركزي حيث يسمح لجميع الأفراد بالاتصال ببعضهم البعض.

ج- شبكة الوادي:

وهي أقل مركزية من العجلة فهناك شخصيات يتميزن عن بقية أفراد الشبكة بحكم موقعهم فيها حيث يتيح هذا الموقع قدرة كبيرة على الاتصال بأكثر من فرد في آن واحد والتحكم في توجيه الرسائل.

د- نمط السلسلة:

وهنا تنتقل الرسالة من حلقة لأخرى تليها حتى تصل للشخص الذي يجب عليه اتخـاذ الإجـراء المناسـب وهنا يلاحظ أن الشخص الموجود بوسط السلسلة يمكنه الاتصال مع أي شخص في آن واحد أما بقية الأشـخاص فهـم تساوون في أدوارهم الاتصالية حيث أن كل فرد يمكنه الاتصال بالشخص المجاور له فق وهذا النمط بصفة عامة غير كفء وغير شائع.

هـ- النجمة "شبكة كل القنوات":

وهنا يتاح لكل فرد فرصة الاتصال مع الآخرين دون أي قيد وذلك مثل شبكة الدائرة غير أنها تتميز عنها بإمكانيات اختيار الأفراد للاتصال بأي شخص موجود في الشبكة دون تحديد فهنـاك فرصـة اتصـالية لجميـع الأفـراد فيما بينهم.

أي شبكات الاتصال أفضل:

يرى **Smith**[2] أن دراسة وتحليل الشبكات الاتصالية للجماعـات في التنظـيم يسـاعد في معرفـة مدى أداء الجماعة الفرعية إنتاجاً واتصالاً مع الجماعات الأخرى كما أنه يساعد على معرفـة مـا إذا كانـت

(1) د. حسين حريم، السلوك التنظيمي، سلوك الأفراد في المنظمات، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 1997، ص361 وما بعدها.

(2) Val. Smith. “Communication Net Works” Mirgraphed Handout, University of New Mexico 1973.

بنية التنظيم الكلية تسمح بوجود نمط اتصالي محدد دون غيره وتهيئ مدى الضعف والقوة في الفاعلية الاتصالية وعموماً فقد دلت الدراسات المختلفة على ما يليه:

1- **شبكة العجلة** هي الأكثر فاعلية والأسرع والأكثر كفاءة لإنجاز العمل وذلك في معالجة المهام الواضحة المباشرة والروتينية والتي تحتاج إلى قدر بسيط من المعلومات والأفكار.

2- **شبكة النجمة** تناسب إلى حد كبير المشكلات والمهام الصعبة والمعقدة والتي تحتاج إلى مزيد من المعلومات والأفكار والتحليل.

قياس مستوى فاعلية الاتصالات التنظيمية:

تقاس فاعلية عملية الاتصال بالمعايير التالية:

1- كمية المعلومات المتدفقة في أرجاء المنظمة ومدى جودتها.

2- درجة اليسر والسهولة في تدفق تلك المعلومات دون عوائق مادية أو إنسانية.

3- درجة التأثر على متلقي الرسالة.

4- مدى القدرة على نقل المعنى الذي أراده المرسل.

5- مدى القدرة على إشباع حاجة المستقبل للمعلومات.

عوائق الاتصالات التنظيمية:

من المشاهد أن نظم الاتصال القائمة في كثير من المنظمات لا تكفل تدفق البيانات المطلوبة على النطاق المطلوب وبأقصى سرعة ويرجع ذلك إلى:

1- أن وسائل الاتصال إما ناقصة أو غير كاملة الكفاية.

2- أن عوائق تنظيمية أو نفسية أو اجتماعية تعطل عملية الاتصال.

والإدارة بوصفها الجهة المسئولة عن اتخاذ القرارات وإصدار التوجيهات فهي مسئولة بالتالي عن اكتشاف نواحي النقص في وسائل الاتصال والعوائق المختلفة التي تعطل عملية نقل البيانات..

وفيما يلي مجموعة من العوائق الي تعرقل الاتصالات في المنظمات:

أ- **عوائق تتعلق بالرؤساء:**

1- اهتمام كثير من الرؤساء بدراسة طرق ومسالك وأدوات الاتصال أكثر من اهتمامهم بمضمون الاتصال وغرضه.

2- النظر إلى عملية الاتصال على أنها مسألة إجراءات ثابتة لا عملية ديناميكية متحركة ترتبط بصميم عمل الإدارة.

3- التحيز من قبل بعض الرئاسات إلى وسائل اتصال دون غيرها.

4- اهتمام غالبية لرؤساء بالاتصالات دون أن يعطوا الوقت الكافي للإصغاء على الرغم من أن المشكلة قد تكون مشكلة نقص التفاهم لا نقص البيانات.

5- تصور بعض الرؤساء أن عملية الاتصال قاصرة على إصدار التعليمات والتوجيهات دون الالتفات إلى ضرورة أن تكون الاتصالات ذات اتجاهين أخذ ورد لتحقيق التفاهم بينهم وبين مرؤوسيهم.

6- إغفال العديد من الرئاسات أهمية النصر الإنسان في الاتصالات.

7- تقليل معظم الرئاسة من مشكلة الاتصالات والنظر إليها على أنها عملية مبسطة وليست معقدة.. وذلك على الرغم من أهميتها وارتباطها بصميم عمليات الإدارة حتى أنه يمكن القول بأن الاتصالات الفعالة تمثل قلب الإدارة النابض.

2- عوائق تنظيمية:

1- غموض الأدوار وعدم تحديد المسئوليات والسلطات.

2- عدم القدرة على تحديد الجهات التي يتواجد بها المعلومات المطلوبة.

3- درجة الصراحة والثقة التي توفرها الإدارة في تبادل الملومات وتفسيرها.

4- قصور وسائل الاتصال المتاحة.

5- تعدد المستويات الإدارية التي تمر بها البيانات مع احتمال تحريفها.

6- التنقية المتعمدة للبيانات نتيجة اختلاف المستويات التنظيمية التي تمر بها تلك البيانات.

7- درجة وحجم التنسيق بين الوحدات الإدارية المكونة للمنظمة.

8- درجة تعقيد شبكة الاتصالات الإدارية.

9- مدى تكامل وفهم مختلف مكونات عملية الاتصالات من قبل مختلف المستويات الإدارية بالمنظمة.

3- عوائق شخصية:

1- الثبات الإدراكي:

وهو ميل معتقدات ومدركات الفرد إلى الثبات رغم ما يستجد عليه من خبرات أو معلومات مغايرة لتلك المعتقدات.

2- الانتقاء الإدراكي:

وهو ميل الفرد إلى انتقاء جزئيات من المعلومات التي تعطي له وليس كل المعلومات.

3- تنميط الأفراد:

وهو ميل بعض الأفراد إلى تصنيف وتقسيم بعضهم البعض من حيث صفاتهم الشخصية والسلوكية وفقاً لانتماءات الجنس والسن أو المهنة أو الديانة..

4- تعميم الصفات:

وهو ميل بعض الأفراد إلى التعميم من إحدى الصفات التي يتف بها الفرد إلى الصفات الأخرى.

5- الإسقاط الإدراكي:

وهو ميل بعض الأفراد إلى تقييم ما يقوم به الآخرون من سلوك من خلال تقديرهم لذواتهم.

6- تفاوت المراكز الاجتماعية:

فالأفراد ذوي المكانة الاجتماعية الأدنى يتحرجون من إرسال معلومات تتضمن نقداً لذوي المراكز الاجتماعية الأعلى.. كما أ،هم يميلون إلى توجيه اتصالاتهم إليهم بغرض كسب اهتماماتهم وتقديرهم.

4- عوائق تكنولوجية:

وهي تتمثل في درجة استغلال الإدارة للطرق الحديثة في معالجة المعلومات ومدى تدريب العاملين عـلى استخدامها.

التحفيز

سبق لنا الحديث عن التحفيز في الإدارة العامة في الجزء الخاص بوظيفة التنظيم...

الفصل الرابع

الرقابة الاحترافية

الرقابة الاحترافية

مما لاشك فيه أن كلمة الرقابة تبدو منبوذة من قبل معظم العاملين فى الأجهزة الإدارية بل ومثار قلقهم وسخطهم أحيانا كثيرة وخاصة بالنسبة لمن يعملون منهم فى المستويات الادارية الوسطى والدنيا ومرد ذلك بالدرجة الأساسية يعود الى الفهم التقليدى لمضمون ومغزى هذه الكلمة وهو المعنى الذى يجعل الرقابة تبدو على انها ليست أكثر من مجرد مجموعة محددات وقيود على الأفراد والأجهزة والى المدى الذى يؤدى إما الى تجميد حركة ومبادأة العاملين ووضعها فى أطر محددة لا يجوز مخالفتها وإما إيقاع العقوبات بمستوياتها المختلفة إذا ما بدا أن هنالك أية انحرافات أو مخالفات للقواعد الموضوعة والمحددات المرسومة .... غير إننا وقبل أن نستطرد فى الحديث عن الرقابة فى الإدارة العامة سوف نستعرض بعض المفاهيم المرتبطة بالرقابة وذلك على النحو التالى :-

*** مفهوم الرقابة:**

كلمة الرقابة[*] مشتقة من التعبير الفرنسي **Contre-Role** أي الدور المضاد، وهو الذي يتأكد من صحة وصدق الدور الأصلي ومدى مطالبته للواقع الذي آل إليه[1]. هذا وقد توردت مجموعة عديدة من التعاريف التي أعطيت للرقابة نورد بعضها على النحو التالي:

- تعريف هنري فايول حيث نظر إلى الرقابة على أنها "التحقق مما إذا كان كل شئ يسير وفقاً للخطط الموضوعة والتعليمات المحددة والمبادئ المقررة وهي تهدف إلى كشف نقاط الضعف أو الأخطاء وتحديدها من أجل تصحيحها ومنع تكرارها وتشمل عملية الرقابة هذه كل شئ الأشخاص والتصرفات والأشياء"[2].

- أما العالمان **Hicks, Gullet** فقد عرفا الرقابة على أنها "العملية التي تسعى الإدارة من خلالها إلى التحق قمن أن ما حدث هو الذي كان يفترض أن يحدث وإذا لم يحدث ذلك فلابد من إجراء التعديلات اللازمة"[3].

- كما قد تعرف الرقابة على أنها "الجزء من وظيفة المدير التي تختص بمراجعة المهام المختلفة والتحقق مما تم تنفيذه ومقارنته بما يجب تنفيذه واتخاذ اللازم في حالة اختلاف مسار الاثنين"[4].

- وتعرف الرقابة على أنها "الأفعال والقرارات التي يتخذها المدير للتأكد من أن الأداء الفعلي يكون مطابقاً للأداء الذي سبق تحديده مقدماً"[5].

- وعرف جورج تيري الرقابة على أنها "قدرة المدير على التأثير في سلوك الأفرد في تنظيم معين بحيث يحقق هذا التأثير النتائج المستهدفة".

- وعرفها د. ماهر عليش على أنها "العملية التي تسعى إلى التأكد من أن الأهداف المحددة والسياسات المرسومة والخطط والتعليمات الموجهة إنما تنفذ بدقة وعناية كما تعني الرقابة أن النتائج المحققة تطابق تماماً ما تتوقع الإدارة وتصبو إليه".

(*) هناك في اللغة عدة مصطلحات لمفهوم الرقابة منها المتابعة – التدقيق – الرصد والتفتيش.

(1) د. عبد الرحمن الصباح، مبادئ الرقابة الإدارية،ت دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 1997، ص16، 17.

(2) Fayol, Henri, General and Industrial Management Translated by Constance Stores Pitman, Sons- London, 1949, P. 107.

(3) Hicks, H. Gullet, G.R: The Management Organziation 3rd ed. McGrow-Hill Book Company N.Y. 1976, P. 497.

(4) Frankline G Moore, Management and Practice N. Y. Harper, Kow 1964, P. 110.

(5) السيد فتحي حسيب، مقدمة في إدارة الأعمال، غير مبين الناشر، بورسعيد، 1990.

- ويعرها ديمول بأنها "الطريقة أو الوسيلة التـي يمكـن للقيـادة أو الرئاسـة الإداريـة أن تعـرف وتحـدد بهـا هـل الأهداف قد تحققت على أكمل وجه وبكفاية في الوقت المناسب والمحدد لها".
- ويعرفها كونتزواودنيل على أنها "الوظيفة الإدارية التي تختص بقيـاس تصـحيح أسـاليب الأداء للمرؤوسـين مـن أجل التأكد من أهداف المشروع المخططة التي وضعت لتحقيق هذه الأهداف قد أنجزت".
- أما هيمان وهيلجرت فقد عرفا الرقبة "مختلف أوجه النشاط اللازم للتأكد من أن الأهـداف قـد تحققـت وفقـاً للخطة الموضوعة".
- ويعرفها روبرت موكلير على أنها "عبارة عن جهة منظمة لوضع معايير الأداء مع أهداف التخطيط لتصميم نظم معلومات تغذية عكسية لمقارنة الإنجاز الفعلي بالمعايير المحـددة مسـبقاً لتقريـر مـا إذا كـان هنـاك انحرافـات وتحديد أمها ولاتخاذ أي عمل مطلوب للتأكد من أن جميع موارد المنظمة يتم استخدامها بأكثر الطـرق فعاليـة وكفاية ممكنة في تحقيق أهداف المنظمة"[1].

ومن كل ما سبق يمكن القول بأن الرقابة هي:

هي إحدى الوظائف التي يمارسها المديرون في جميع المنظمات وفي كل المستويات الإدارية بغرض التثبت ما إن ما تم تنفيذه مطابق لماه هو مخطط له...

والرقابة بهذا المعنى تختلف عن المتابعة إذ أن الرقابة مهمتها إظهار نقط الضعف والانحراف فى التنفيـذ بقصد معالجتها بينما المتابعة مهمتها تتبع مراحل التنفيذ المختلفة وهى ذات مفهوم مساو لقياس الأداء .

*** الرقابة وقياس الأداء**

يقصد بقياس الأداء "قياس الأعمال التى تمت أو تتم" وتعتبر عملية القياس من أهـم العمليـات الرقابيـة لأنه بدونها لايمكن أن تكون هنـاك رقابـة بـالمعنى المفهـوم وتـتم عمليـة القيـاس هـذه إمـا بالملاحظـة المبـاشرة أو بالتقارير.

*** الرقابة والتقييم**

التقييم هو الدراسة الانتقادية للنشاط الإدارى بأكمله فى المنظمة بقصد الكشف عن نقط الضعف بغية إحداث التحسينات قبل فوات الأوان ومن أمثلة نقاط الضعف التى قد تظهرها عملية التقييم ما يلى :-

1- نقص أو تدهور حالة المنظمة المالية .
2- عدم تحقيق أهداف المنظمة سواء لأسباب داخلية أو خارجية .
3- عدم رضا العملاء أو الجمهور وشكاواهم المستمرة .
4- السلبية وهبوط الروح المعنوية لدى القائمين على المنظمة .

(1) Robert . Mackler, The Management Control Process, Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall, 1972, P. 2

* **الرقابة والتخطيط**

تعتبر الرقابة ملازمة للتخطيط تلازما عضويا ذلك أنه لا يمكن معرفة ما اذا كان ماتم مطابقا أو غير مطابق إلا إذا عرف ماهو المطلوب إتمامه بالضبط حالياً أو مستقبلا والجزء الأول والأخير من العملية الرقابية هو التخطيط كما أن العديد من عناصر الرقابة تعتبر فى حد ذاتها عناصر تخطيط مثل معرفة انحرافات التنفيذ عند التخطيط وأسبابها وإدخال تعديلات على الخطة لتطابق الواقع ومراجعة المعدلات وفحص الإجراءات الإدارية ومطابقتها بعناصر الخطة ..... الخ

ووضح الجدول التالي نطاق الرقابة في مرحلة التخطيط [1]:

المجالات والعناصر التخطيطية	الممارسات الرقابية
التخطيط هو تحديد الأهداف والسياسات والإجراءات الفترة الزمنية اللازمة لتحقيق الأهداف، والموارد، والتنبؤ، والموازنة والمعلوامت.	على الرقابة الإدارية أن تتأكد من أن المخطط قام بتحديد الأهداف والسياسات والإجراءات والفترة الزمنية...إلخ.
يخضع التخطيط لعدة عوامل مؤثرة فهي: التغير في التقنيات، والسياسات، والقوانين في الأوضاع الاقتصادية، والموارد السكانية، والموارد الطبيعية، وفي القيم والمعايير الاجتماعية، وضرورة معرفة طبيعة المنافسة والتطور والتجديد.	على الرقابة الإدارية أن تتأكد من أن المخطط راعى: مختلف العوامل المؤثرة على عملية التخطيط وأحاط بكل التغييرات الهامة.
يكسب المخطط خطته صفتين رئيسيتين هما: الثبات والاستقرار ثم المرونة (أي الإبقاء على الخطة الرئيسية إلى جانب التكيف مع المستجدات).	على الرقابة الإدارية أن تعرف بأن المخطط راعى الصفتين الرئيسيتين، ألا وهما الثبات والاستقرار، من جهة، ثم المرونة من جهة أخرى.
قيام المخطط بتحديد الخطط حسب مدتها الزمنية، طويلة الأجل متوسطة الأجل، قصيرة الأجل.	تتأكد الرقابة الإدارية من قيام المخطط: بتحديد أجيال وأزمان الخطط الموضوعة حسب طبيعتها.
قيام المخطط بمراعاة أنواع التخطيط حسب مجالات الاستعمال: الاستراتيجيات، السياسات، القواعد، الإجراءات، البرامج، الميزانية التقديرية. 1- الاستراتيجيات، هي تحديد الأهداف طويلة الأجل، وتخصيص الموارد، وهي قرارات تهتم بعلاقة المنظمة بالبيئة الخارجية	تتأكد الرقابة الإدارية عما إذا قام المخططون بما يلي: مراعاة نوع التخطيط حسب مجال الاستعمال من استراتيجيات، وسياسات، وقواعد، وإجراءات، وبرامج، وميزانية تقديرية والبرامج.
2- السياسات، إطار عام للعاملين، يستقون منها أسلوب العمل، واتخاذ القرارات في مختلف جوانب العمل.	هل اختير أسلوب العمل الصحيح واتخذت القرارات الصحيحة في حينها.
3- القواعد أوامر محددة، واضحة، أمره بعمل ما أو ناهية عنه.	التأكد من وضوح الأمر بصورة محددة.
4- الإجراءات، أكثر دقة من السياسات حيث يتم	التأكد من تحديد جدول زمني للأعمال المختلفة،

(1) د. عبد الرحمن الصباح، مبادئ الرقابة الإدارية مرجع سبق ذكره، ص 61-62.

الممارسات الرقابية	المجالات والعناصر التخطيطية
وتحديد الكيفية التي سينجز بها العمل وبصورة صحيحة.	وضع جدول زمني للأعمال المختلفة، وكيفية إنجاز الأعمال.
على الرقابة هنا مراعاة مكونات تلك البرامج.	5- البرامج: مزيج معقد من الأهداف، والسياسات، والإجراءات، والقواعد، والمهمات، والأساليب الواجب اتباعها، لإنجاز عمل معين.
التأكد من وضع بيان رقمي لما خطط له وما تم إنجازه.	6- الميزانية التقديرية: هي بيان رقمي وضح بين ما، خطط له وما تم إنجازه فعلاً.
تأكد الرقابة الإدارية من أن المخطط أخذ بعين الاعتبار قبل وأثناء التخطيط الصعوبات التي يمكن أن تواجه التخطيط سواء كانت صعوبات متعلقة بالعاملين. أو متعلقة بالمنفذين، أو بالخطة نفسها.	7- يأخذ المخطط صعوبات التخطيط بعين الاعتبار، ومن أهمها: أ- صعوبات تتعلق بالعاملين في التخطيط، (عدم توفر الخبرة، عدم توفر المعلومات الدقيقة مما يؤدي إلى خطأ في التنبؤ). ب- صعوبات تتعلق بالمطبقين للخطة (عدم الالتزام بالتخطيط والخطط الموضوعة)، عدم كفاية الجهاز التنفيذي. ج- صعوبات في الخطة نفسها: (عدم توفر إمكانية مالية كافية وسرعة التغيرات التقنية).
تتأكد الرقابة الإدارية من أن المخطط حرص على توظيف جميع العوامل الكيفية بزيادة فعالية التخطيط.	8- يحرص المخطط على زيادة فعالية التخطيط من مثل مشاركته للعاملين بوضوح الخطط. - وضع أهداف واستراتيجيات واضحة مفهومة. - توفير الهيكل التنظيمي المناسب لتدفق عملية الاتصال. - مراعاة المخطط للتغيرات البيئية المختلفة والتي من أهمها تغير الذوق الاجتماعي العام من حين لآخر.

*** الرقابة والتوجيه**

ويقصد بالتوجيه – تحديد الرئيس لما يجب عمله من جانب مرؤوسيه بأن يوضح لهم ماذا يجب عمله ، ومتى يتم اداؤه وكيف يتم ذلك ، ويضمن المدير عن طريق توجيه مرؤوسيه إنجاز الأعمال بكفاية وفعالية ، ويمارس المدير عملية التوجيه عن طريق إصدار الأوامر والشرح والتشجيع على تقديم الاقتراحات.

نطاق الرقابة الإدارية في مرحلة التوجيه[1]:

(1) مدني عبد القادر، علاقي، الإدارة، دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الإدارية (جدة، تهامة، 1401هـ - 1981) ص146 – ص163.

المجالات والعناصر التوجيهية	الممارسات الرقابية
1- التوجيه هو إصدار التعليمات للموظفين لتنفذ الأعمال الموكلة لكل منهم، وإرشادهم لكيفية تنفيذ هذه الأعمال ومكوناتها القيادية، لتحفيز الاتصال.	تتأكد الرقابة الإدارية من إتمام عملية الوجيه (إصدار التعليمات للموظفين وكيفية التنفيذ بصورة واضحة وسليمة.
2- في مرحلة التوجيه، يؤخذ في الاعتبار مكونات التوجيه هي: أ- القيادة: بما في ذلك - صفات القائد – (طاقة جسمانية فكرية، حماس، قدرة على الصداقة، على التعليم، خبرة فنية، حزم وقدرة على اتخاذ القرار، ذكاء، إيمان، بالأهداف، مهارة على الاتصال). ب- أساليب القيادة، وتشمل الآتي: - قيادة دكتاتورية حيث تكون السلطة بيد قائد واحد، ويستعمل أسلوب التهديد والتخويف. - قيادة أتوقراطية وهي شبيهة بالأسلوب الدكتاتوري، حيث ينفذ المسئول رأيه في نهاية الأمر. - قيادة ديمقراطية، وهي الاستئناس برأي المرؤوسين ومشاركتهم في صياغة القرارات. - قيام عدم التدخل: يستعمل هذا الأسلوب مع أصحاب التخصصات العالية. ج- نظريات القيادة، وهي النظرية الظرفية أو الوضعية، وفيها أن الموقف هو الذي يفرض على القائد التصرف المناسب	على الرقابة الإدارية أن تستقصي مدى الأخذ بمكونات التوجيه أثناء هذه المرحلة مثل: هل اختيار القائد بناء على صفاته القيادية، واختيار أسلوب القيادة، والنظرية القيادية التي تم الاستناد عليها في ممارسة السلطة واتخاذ القرارات، هذا مع مراعاة المسائل التي يعتمد عليها القائد في اختيار النموذج القيادي.
- نظرية الشبكة الإدارية وفيها يهتم القائد الإداري بمسألتي الأفراد والإنتاج. - نظرية ليكتر في القيادة وهي عبارة عن إشراك المرؤوسين، ومعاملتهم بطريقة غير رسمية، ضمن هذه النظرية إعطاء طاقة إنتاجية أفضل من غيرها. - نظرية البعدين أي بعد المبادرة وتنظيم العمل وبعد تفهم مشاعر الآخرين. - نظرية السمات (نظرية الرجل العظيم) فيها يتمتع القائد بصفات قيادية منذ ولادته: ذكاء، قوة، تأثير، استقلالية، والاعتماد على النفس. - الأمور التي يعتمد عليها القائد في اختيار النموذج القيادي. - أمور متعلقة بالمرؤوسين (احتياجات الموظفين،	

المجالات والعناصر التوجيهية	الممارسات الرقابية
تنوع مفاهيمهم الخاصة). - أمور متعلقة بالظروف المحيطة نوع المؤسسة وحجمها، وحجم تعاون الموظفين).	
2- الحفز شعور بقوة داخلية محركة للفرد، تدفعه إلى القيام بأعمال تحقق له رغباته، وتبع احتياجاته. أ- نظرية الحفز ب- نظرية الثواب والعقاب (أسلوب المكافأة ثم التهديد والتخويف). ج- نظرية سلم الحاجات (جسدية غريزية، أمنية وسلامة، اجتماعية، التقدير والاحترام، وتحقيق الذات.	على الرقابة الإدارة أن تعرف أسلوب الحفز بل ونظريات الحفز التي تأخذ بها المنشأة، وإلى أي مدى يتم الأخذ بها، ومعرفة الطريق التي تلجأ لها المنشأة لحفز موظفيها.
أساليب الحفز عن طريق المشاركة: - أسلوب توسيع العمل وإضافة مهام إدارية جديدة. - أسلوب إثراء العمل، إعطاء أدوار متقدمة في التخطيط والتنظيم. - أسلوب الإدارة بالأهداف ونحو ذلك، وهي إشراك العاملين مع رؤسائهم في وضع الأهداف. - طرق حفز الموظفين، أشعارهم بأهميتهم، مع التوجيه والإرشاد بدل الأوامر، أجر عادل، حوافز مادية ومعنوية، خدمات صحية عدالة في المعاملة، إظهار روح الصداقة.	
2- الاتصال هو عملية نقل معلومات مفهومة من طرف لآخر، للتأثير إيجابياً في السلوك الوظيفي للأفراد العاملين بالمؤسسة. - خطوط الاتصال (اتجاهات الاتصال) وهي: - الاتصال من أعلى إلى أسفل أي نقل أوامر وتعليمات وقرارات وتوجيهات من أعلى إلى أسفل الهيكل التنظيمي. - الاتصال من أسفل إلى أعلى تقديم تقارير، وأبحاث، واقتراحات، وشكاوى من الموظفين إلى الإدارة العليا بالمشروع. - الاتصال الجانبي أو الأفقي (يتم بين رؤساء الدوائر أو رؤساء الأقسام من ذوي المستوى الواحد). - أغراض (أهداف) الاتصال، شرح القرارات	تتأكد الرقابة الإدارية من نجاح عملية الاتصال مثل: نقل معلومات مفهومة، التأثير الإيجابي في السلوك الوظيفي للعاملين واختيار خطوط الاتصال ومعرفة أهداف الاتصال وهكذا.

المجالات والعناصر التوجيهية	الممارسات الرقابية
والسياسات الإدارية والتعليمات، وما يجب عمله وتوزيع المهام، ومدى تقدم العمل، جمع المعلومات وبيانات عن العمل والموظفين، تصحيح الأخطاء، والاعتراف بمجهودات الموظفين والوسط في المشاكل بين الموظفين.	
- وسائل طرق الاتصال هي وسيلة الاتصال الكتابي، وسيلة الاتصال الشفوي. - عناصر عملية الاتصال: المتصل (المرسل للمعلومات) المتصل به (المستقبل)، الرسالة (الفكرة، تعليمات، أوامر) ووسيلة الاتصال (وسيلة نقل الرسالة) النتيجة (التغذية العكسية، أو ردود الفعل). - تدفق الاتصال. - قنوات رسمية للاتصال. - قنوات غير رسمية للاتصال. - قنوات الاتصال بين الجماعات (عجلي، دائري، كلي، شمولي). معوقات تتصل بالإدراك والفهم، وأخرى بمعاني الكلمات والرموز، ومعوقات تتصل بالإرسال المتسلسل، وكثرة المعلومات، اللغة، والبعد المكاني، والبعد الزماني، والظروف – وجود عناصر تشويش – زيادة فعالية الاتصال) وذلك من خلال توفير اتصال جيدة، المبادرة في البحث عن المعلومات، والحاجة إلى الأمانة والنزاهة.	تتأكد الرقابة الإدارية من وسائل الاتصال المفضلة الاستعمال بالمنشأة مع التقييم. ومن عناصر عملية الاتصال وتدفق الاتصال ودقة المعلومات ومعوقات الاتصال.

*** الرقابة والتنظيم**

اذا كان التنظيم يعنى تحديد السلطات والعلاقات بقصد التنسيق الهيكلى أفقيا أو رأسيا بين مختلف المناصب التى أسندت اليه الواجبات لتحقيق أهداف المشروع أى التنظيم باختصار هو عملية تحديد للمسئوليات والسلطات ومن ثم فانه بدون هذا التحديد -التنظيم- لا تكون عملية الرقابة ميسورة أو ذات فعالية إذ كيف تحاسب موظف على مسئولية لم تحدد؟ أو سلطة لم تعين[1] ؟

نطاق الرقابة في مرحلة التنظيم:

(1) د. محمد عبد الرحيم عنبر – الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة – مرجع سبق ذكره

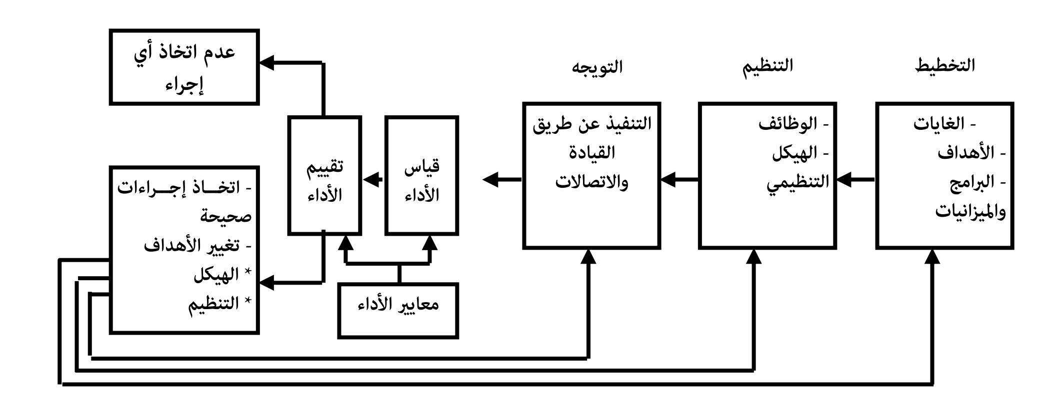
الممارسات الرقابية	المجالات والعناصر التنظيمية
تكون الرقابة الإدارية فعالة عندما تكون الصرة أمامها واضحة من الجهة المسئولة عن تنفيذ كل جزء من أجزاء العمل، وعن الإمكانات واصلاحيات المتاحة	التنظيم السليم شرط أساسية للقيام بالعملية الرقابية الإدارية بشكل فعلي.
تتأكد الرقابة الإدارية من وجود هيكل (بنية)، يطبق الواجبات والصلاحيات المنوط به، ووجود قوانين تحكم تلك المهام.	1- التنظيم نظام أو هيكل (إدارات – أقسام – عاملون) تؤدي أنشطة متكاملة (واجبات – اختصاصات – سلطات – مهام)، مسترشدة بمجموعة من القوانين والقواعد واللوائح الخاصة.
على الرقابة الإدارية أن تعرف أن من شأن التنظيم الجيد أن يقوم بتأدية الفوائد المرجوة منه، والمبينة على يمين الصفحة.	2- على التنظيم الجيد أن يؤدي الفوائد المرجوة، ومن أهمها: توزيع الأعمال والوظائف على مستحقيها، القضاء على الازدواجية، تحديد كيفية ممارسة السلطة، تحقيق رقابة تلقائية، تحقيق التنسيق، التعاون، والمرونة، والإجراءات، وتطوير قدرات الفرد، وخطوط الاتصال، ونقل القرارات لأجزاء المنشأة، الاستفادة من التخصص مراعاة عدم الإسراف والانتباه للنشاطات المهمة للمنشأة.
على الرقبة أن تحدد هوية التنظيم (نوعه) وعناصره التي يهتم بها، كهيكل المنشأة، وموقف الرقابة من النقاط الواقعة على اليمين.	3- يتم في هذه المرحلة التنظيمية اختيار نوع التنظيم المناسب للمنشأة، كأن يكون تنظيماً رسمياً يهتم بهيكل المنشأة وتحديد العلاقات بين الأفراد، وأدوارهم في السلطة والمسئولية والاختصاص. وأقسام تنظيم رأسي استشاري، وظيفي، وطبيعي مقترح.
	4- تنظيم غير رسمي (إنساني اجتماعي)، وينشأ التنظيم الرسمي بطريقة مقصودة. يحدد العلاقات فيه لوائح، والعلاقات الشخصية منفصلة عن العمل. وينشأ التنظيم غير الرسمي بطرقة عفوية تحدد العلاقات فيه بواسطة علاقات شخصية وتكون غير منفصلة عن العمل.
أن تعرف الرقابة الإدارية هنا كيفية تنظيم مصادر السلطة، وعلى أي الأسس (قانون أعراف قوة واتخاذ القرار.. إلخ) تقوم تلك السلطة.	5- يتم في هذه المرحلة أيضاً تنظيم مصادر السلطة: "سلطة تشريعية (قانون الأعراف)، سلطة الرئيس على المرؤوس (بناء على قوة الأول في سلطة شخصية، فنية (بناء على المعرفة والقدرات والخبرات).
يلزم بالرقابة هنا أن تعرف نوع السلطة المستعملة في المنشأة، مع بيان مزاياها وسلبياتها، أهي سلطة	6- كما يتم في مرحلة التنظيم تنظيم نوع السلطة المناسبة.

المجالات والعناصر التنظيمية	الممارسات الرقابية
السلطة المناسبة. سلطة تنفيذية (لها حق إصدار الأوامر). سلطة استشارية (نصح وإرشاد) سلطة وظيفية (يمتلكها التنفيذي) سلطة اللجان (لجان رسمية وغير رسمية) (لجان تنفيذية واستشارية) (لجان دائمة ومؤقتة).	تنفيذية استشارية ومدى ملاءمتها وهكذا.
7- تراعي هذه المرحلة أيضاً مبدأ تفويض السلطة (نقل حق التصرف في اتخاذ القرار) كذا الأمر بالنسبة لمسألتي المركزية واللامركزية	على الرقابة الإدارية أن تعرف عما إذا كانت المنشأة تأخذ بمبدأ تفويض السلطة، أو المركزية، أو اللامركزية، مع الإشارة بوضوح للجدوى والفوائد مع الحالة المطبقة.
8- على كل منشأة في مرحلة التنظيم الاهتمام بالهيكل التنظيمي الذي يحدد الإدارات والتقسيمات التنظيمية وخطوط السلطة، ومواقع اتخاذ القرار ومواقع التنفيذ والاهتمام بالعوامل المؤثرة على اختيار الهيكل التنظيمي، كحجم المنشأة، وتركزها وانتشارها وعمر المنشأة، ومدى استخدام التخصص، ومدى تفاوت القدرات البشرية فيها، ومدى استخدام التكنولوجيا، ومدى استقرار البيئة المحيطة	يراجع ويفحص المراقب الإداري مسألة اختيار النموذج التنظيمي المناسب، وذلك من خلال تحليله. - للأنشطة الموصلة للهدف. - للقرارات لمعرفة مدى أهميتها ومن يتخذها - للعلاقات الإدارية والعمودية ومن يتخذها. - للعلاقات الإدارية العمودية والأفقية. - لطرق الاتصال وخطوط الاتصال. - للظروف الخارجية المؤثرة على المنشأة، مع اهتمام المراقب بالعوامل المؤثرة على اختيار الهيكل.
9- أن يراعي في مرحلة التنظيم مراحل أعداد الهيكل التنظيمي من تحديد الأهداف الرئيسية والفرعية، وتحديد الرئيسية والفرعية، وتحديد أوجه النشاط وتجميع أوجه النشاط في وحدات إدارية (تكوين وحدات إدارية) وربط الوحدات الإدارية في المنشأة ببعضها بواسطة خطوط السلطة (السلم الإداري)، وتركيز السلطة، وتفويضها والتنسيق بين مختلف أقسام المنشأة.	أن تلم الرقابة الإدارية بمراحل أعداد الهيكل التنظيمي، وتقييم كل مرحلة منها، للخروج بخلاصة شاملة، وهكذا.
10- مراعاة طق التقسيم التنظيمي: - تقسيم وظيفي للمنشأة (حسب الوظائف). - تقسيم سلعي أو خدمي (حسب السلعة أو الخدمة).	على الرقابة أن تعرف طرق التقسيم الوظيفي، وأياً منها هو المستعمل في المنشأة، ومدى ملاءمته، أو ضرورة الأخذ بتقسيم آخر وما إلى ذلك.

الممارسات الرقابية	المجالات والعناصر التنظيمية
	- تقسيم مرحلي عملي (حسب مرحلة إنتاج السلعة أو الخدمة). - تقسيم زبائني (حب نوع الزبون المستهلك – نهائي، جملة، تجزئة) - تقسيم جغرافي (مدير المنطقة عمان، مدير منطقة أربد ... إلخ). - تقسيم مركب (مزيج من التقسيمات السابقة).
يتأكد المراقب من ضرورة وود خرائط تنظيمية، ودليل تنظيمي موضح عليها كل المعلومات للمرؤوسين، والرئيس والمراقب والزائر).	11- ضرورة أن تشتمل مرحلة التنظيم على وضع الخرائط التنظيمية (مخطط لهيكل المنظمة ووحداتها، ووظائف وخطوط السلطة فيها، وتبيان أغراضها (تنظيمية، وظيفية أو إعلامية) وأنواعها (خرائط رئيسية وأخرى تكميلية)، وأشكالها من (رأسية، أفقية، دائرية) مع دليل تنظيمي (فيه جميع المعلومات الأساسية من المنشأة).
على المراقب الإداري أن يعرف جميع مبادئ التنظيم الإداري، ويتخذها كمعيار، ومسطرة تقيس عليها الحالة الحقيقية التي توجد عليها تلك المنشأة، وذلك مبدأ بمبدأ دون القفز عن أي منها.	12- ضرورة مراعاة مبادئ التنظيم الإداري الجيد في هذه المرحلة وهي: - مبدأ ضرورة التنظيم (وجود أفراد تقسيم العمل والمسؤولية والسلطات). - مبدأ الهدف الذي يراد تحقيقه. - مبدأ الوظيفة (الأعمال المطلوب القيام بها) - مبدأ التخصص (تزداد الكفاية الإدارية مع ازدياد التخصص). - مبدأ وحدة الرئاسة (حصر السلطة الآمرة في كل مستوى إداري برئيس واحد. - مستوى المسؤولية مع السلطة (أن تتساوى المسؤولية مع السلطة المفوضة للوظيفة). - مبدأ نطاق الإشراف (واسع، كثرة عدد المرؤوسين) (وضيق، قلة عدد المرؤوسين). - مبدأ قصر خط السلطة (تقصير خط المعاملات ما أمكن بين الرئيس الإداري وأي موظف في منشأته). - مبدأ تفويض السلطة (من مستويات عليا للدنيا). - مبدأ المرونة (قابلية التكيف ومواجهة التغيرات).

المجالات والعناصر التنظيمية	الممارسات الرقابية
- مبـدأ الكفايـة (بـأن يصـل التنظـيم لأهدافـه بأقـل التكاليف). - مبـدأ العلاقـات الإنسـانية (إشراك المـوظفين بـالرأي، تنمية قدرات الموظف، عدم تقريع الموظف أمام زملائه.	

هذا ويوضح الشكل التالى العلاقة بين الرقابة وباقى الوظائف الادارية:



نظام ترجيح المعلومات (التخطيط والرقابة والتصحيح)

- درجات التباين.
- أسباب التباين.
- مستويات التباين.

العلاقة بين الرقابة والوظائف الادارية الأخرى[1]

خصائص الرقابة:

هناك إجماع على أن الرقابة في صورة خاصة من صور التدخل في المجال الإداري وأنها تتميـز بالخصـائص التالية[2].

1- إنها لا تعتبر سلطة قائمة بذاتها وأنما هي فرع خاص من فروع العملية الإداريـة ومـن ثـم تكـون الرقابـة وظيفة وذلك على النحو الذي يوضحه الجدول التالي:

(1) د. موفق حديد محمد – إدارة الأعمال الحكومية – مرجع سبق ذكره ص 224 - 225

(2) د. كمال حمدي، أصول الإدارة العلمية، مرجع سبق ذكره، ص 192.

الوظائف الأولية		الوظائف التشغيلية	
الوظيفة	الجهة المختصة	الوظيفة	الجهة المختصة
1- التخطيط الروتيني: ويعبر عن تقديم المعلومات المتعلقة بالخطة بشكل روتيني	اختصاص استشاري	1- التوجيه: يمثل إعطاء التعليمات فيما يتعلق باحتياجات	اختصاص تنفيذي
2- الجدولة: تحديد متى.. وبأي معدل يتم تنفيذ المراحل الرئيسية للخطة.	اختصاص استشاري	2- الإشراف: ويشير إلى وظيفة التأكد من أن التنفيذ الحالي مطابق للخطط والتعليمات.	اختصاص تنفيذي
3- الإعداد والتجهيز: يشير إلى الوظائف المتعلقة للتأكد من أن الظروف المتعلقة بالتنفيذ سوف يتم توافرها.	اختصاص استشاري	3- المقارنة: يعبر عن مدى تحديد درجة مطابقة النتائج الفعلية والمخططة.	اختصاص استشاري
4- التنفيذ: ويعني المحافظة على التنسيق من خلال السيطرة على منح سلطة التصرف	اختصاص استشاري	4- الإجراء التصحيحي: ويعني إزالة معوقات التنفيذ كما هو مخطط والمحافظة على التصرف الفعال المنسق.	اختصاص تنفيذي

2- إنها غير مقصورة على مرحلة بعينها من مراحل العمل الإداري أي أنها ليست مقصورة على مرحلة العمل التنفيذي بل إن الرقابة تدخل فيما يتصوره المنظم من الأوضاع وفيما يقترحه من الخطط والسياسات.

3- أنها حاضرة في جميع المستويات الإدارية حيث نلمس آثارها على أعمال جميع المديرين وفي قرارات المساهمين.

4- أنها تقع في المجال المعين الذي تنشط فيه الوظائف الرئيسية والوظائف الفرعية.

هذا وتكتسب الرقابة أهمية خاصة من بين عناصر العملية الإدارية وذلك للأسباب التالية:

1- يوجه النظام الرقابي الفعال مختلف الوظائف الإدارية من تخطيط وتنظيم وتوجيه إلى نقاط الضعف والقوة في المنظمة.

2- يوجه النظام الرقابي المخططين نحو نقاط الضعف التي حدثت في خططهم.

3- يحقق النظام الرقابي الفعال المواءمة بين أهداف الفرد وأهداف المنظمة ككل.

4- يوضح النظام الرقابي الانحرافات التي حدثت أثناء التنفيذ وبالتالي تحدد الإجراءات اللازمة لمواجهة هذه الانحرافات.

5- توجيه عمليات تنفيذ الخطط الموضوعة ومتابعة التنفيذ بما يحقق الأهداف المجسدة في الخطط.

6- مساعدة الأجهزة المنفذة على أداء مهمات بأعلى كفاية ممكنة لأن الرقابة وسيلة للتتبع والتوجيه العملياتي.

7- كشف أي انحراف يحدث أو يتوقع حدوثه عن الخط المرسوم بأسرع وقت ممكن وتحديد الأسباب لذلك الانحراف.

8- أداة محاسبية في تحديد الأرباح والخسائر وتبيين الإدارة في كل فترة المركز الفعلي والاتجاه العام لتطور الأعمال والإنجاز.

9- أداة إحصائية تؤكد على استخدام البيانات بدقة لجميع الجهات وهذا يفيد في عملية اتخاذ القرار.

10- أداة لتحليل النجاح والفشل في إنجاز العملية الإدارية والعملية الإنتاجية وكلك وسيلة إيضاح جيدة لخطوات تنفيذ الأعمال وتقويم أفراد الجماعة والتعرف على المشكلات.

11- الرقابة وسيلة من وسائل الإدارة ونظام الرقابة أداة بيد الإدارة لذلك يجب أن يكون هناك مبرر لوجوده وبخاصة مبررات اقتصادية، تحقيق الوفر في النفقات وتحسين الإنتاجية للعمليات.

12- الرقابة وظيفة إدارية تهدف إلى التأكد من تحقيق الأهداف حسب الخطة الموضوعة وذلك بمتابعة تنفيذها ومقارنة النتائج الفعلية مع المتوقعة ومن ثم تستطيع الإدارة استخدام نتائج هذه المقارنة في وضع الخطط للمستقبل، وهناك أساسات لعملية الرقابة مثل الرقابة على المدخلات، الرقابة على كمية المخرجات ودون عملية الرقابة يساء استخدام الأشياء واستخدام الأشخاص.

13- من خلال الرقابة يمكن تكييف عمليات التمويل في المنظمة باستمرار لتحقيق الناتج المطلوب.

أهمية الرقابة فى مجال الإدارة العامة[1]

يلقى موضوع الرقابة فى مجال الإدارة العامة اهتماما بالغا وذلك للاسباب التالية :-

1- كبر حجم الإنفاق العام وبالتالى فان أى قصور أو خلل يكون ملموساً وواضحاً .

2- ضخامة الدور الذى تلعبه الإدارة العامة سواء فى الجانب الاقتصادى أو الاجتماعى من ناحية التخطيط أوالتنفيذ فى مجال التنمية ومن ثم فان أى قصور يضخم ويصبح واضحاً

3- الاعتقاد الشائع والراسخ لدى الجمهور عن الإسراف فى مجال الإنفاق العام وخاصة عند تنفيذ المشروعات الأساسية .

4- تحول قيادات العمل فى الإدارة العامة الى نجوم فى المجتمع المحلى والقومى ومن ثم خضوع سلوكياتهم وتصرفاتهم فى اداراتهم للمال العام وثرواتهم تحت المجهر ولا سيما أن بعضهم يحاول تنمية أمواله الخاصة من خلال المال العام .

5- تزايد الجدل السائد حول ملكية المال العام فهل يملكه الشعب أم الدولة هى المالكة وهل الدولة هى الحكومة أم الشعب .

6- خضوع رقابة المال العام لأكثر من جهة رقابية فضلا عن تطوع الكثيرين للتدخل ولوبالشكاوى تحت مسمى حماية المال العام .

7- ارتباط واستمرار قيادات العمل العام بمعدل أحكام الرقابة على المال العام من قبلهم وتخوفهم الدائم من المساءلات الموضوعية .

(1) د. السيد محمد عبد الغفار – الادارة العامة – مرجع سبق ذكره ص 224-225

أهداف النظام الرقابي:

الهدف الرئيسي:

يستهدف النظام الرقابي تحقيق التوازن الحركي للمنظمة في كل من الأجل القصير والأجل الطويل.. وذلك من خلال مكونين أساسيين هما:

مكون الضبط:

ويعني ضبط التنفيذ في الأجل القصير بين التدفق المادي وتدفق المعلومات وذلك من خلال العناصر التالية:

* قياس * مقارنة * تصحيح

مكون التكيف:

ويعني إحداث نوعاً من الملائمة بين التدفق المادي مع تدفق المعلومات الواردة إلى المنظمة من التغيرات البيئية وذلك من خلال العناصر التالية:

- تمييز المتغيرات التكنولوجية والاقتصادية والسياسية والدولية في البيئة وتحليل تأثيرها على المنظمة.
- اتخاذ قرار خاص بتجديد الاستراتيجية المناسبة لهذه التغيرات.
- تعديل سياسات واستراتيجيات المنظمة حتى تتلاءم مع هذه التغيرات البيئية.

الأهداف الفرعية:

1- تقييم المديرين للتأكد من مستوى كفاءتهم وحسن سلوكياتهم.
2- التأكد من توافر الانسجام بين مختلف الوحدات الإدارية بالمنظمة واتجاهها نحو الهدف المشترك للمنظمة.
3- اكتشاف الأخطاء فور وقوعها بما يضمن العلاج السريع لها قبل تفاقمها.
4- المحافظة على حقوق الأطراف ذات المصلحة في المنظمة وذلك من خلال تحيق العدالة في أداء الخدمات والفاء بالالتزامات.
5- التأكد من أن القوانين واللوائح والإجراءات مطبقة تماماً بغير أخلال.
6- التأكد من سلامة العمليات الفنية وفقاً لما هو مخطط لها.
7- التعرف على كافة المشكلات والعقبات التي تعترض العمل التنفيذي.

الأهداف الرقابية فى مجال الإدارة العامة[1]:

1- التأكد من ارتباط أفراد الجهاز الحكومى بالأهداف العامة للدولة ومن ثم ولائهم لهذه الأهداف.
2- ترشيد عملية اتخاذ القرارات وخاصة ما يتعلق منها بالسياسة العامة للعمل وأهدافه .
3- التأكد من أن الخدمات الحكومية تقدم للجميع بدون تفرقة وبأقل قدر من البيروقراطية .
4- التأكد من أن المسائل الفنية تؤدى على أكمل وجه ووفقاً للقواعد والأصول الفنية المرعية .

---

(1) د. منى احمد محمود – مقدمة فى الادارة العامة – مرجع سبق ذكره ص 300

5- الوقوف على المشكلات والعقبات التى تعترض العمل التنفيذى وتؤثر فى مدى كفايته .

6- التأكد من أن النواحى والسياسات المالية يتم التصرف فيها وفقاً للخطة المقررة وفى الحدود المرسومة وأن الاعتمادات المالية نتفق فيما خصصت من أجله .

7- التأكد من أن قرارات السلطة التشريغية والقضائية محترمة وان العمل التنفيذى يسير فى إطار القانون .

8- تخفيض تكاليف العمل الحكومى والحد من الإسراف وضغط الإنفاق فى المجالات غير الحيوية .

كيف تحقق الرقابة فى الإدارة العامة أهدافها ؟

أى كيف يمكن أن نمنع موظفى الحكومة والقطاع العام من الإنحراف والخطأ ...؟ فالحقيقة أن هناك أربعة وسائل رئيسية هى :-

1- الانتخابات الدورية لرؤساء الدولة .

2- الرقابة الشعبية لأغمال من يتولون السلطات العامة وذلك من خلال البرلمان الكبير "مجلس الشغب" والبرلمانات المحلية الصغيرة " المجالس الشعبية بالمحافظات وكذلك من خلال الصحافة والندوات .

3- التنظيم الهرمى لموظفى الدولة بحيث يكون على القمة جهاز مستقل مكون من عدد الموظفين الكبار الأقوياء ذوى السلطة الواسعة والخبرة والكفاءة العاليتين يتولون الرقابة على الجهاز الحكومى بأكمله .

4- إنشاء سلسلة محدودة ومنسقة من الأجهزة الرقابية الإدارية ذات المستويات المختلفة والتى تصون القوانين والأموال العامة على أن يكون دور تلك الأجهزة التحقق من أن أعمال المنظمات :-

- فى حدود القانون.
- سليمة من الوجهة الفنية.
- منطقية وعادلة.
- ليس فيها محاباة أو غبن لأحد بالنسبة للمقاييس الإنسانية والأخلاقية.
- تتسم بحسب الإدراك والولاء للدولة .
- متفقة تماما مع الخطة نصا وروحاً[1].

المبادئ التي تقوم عليها العملية الرقابية:

1- يجب أن ترتكز العملية الرقابية على مجموعة من المقاييس والمعايير الموضعية الكمية بقدر الإمكان.

2- يجب أن لا تزيد تكلفة النظام الرقابي على الوفورات التي يحققها.

3- يجب أن تتميز العملية الرقابية المرونة بما يمكنها من مواجهة التغيرات في الخطط والظروف غير

(1) د. محمد عبد الرحيم عنبر – الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة – مرجع سبق ذكره ص 188 وما بعدها

المتوقعة.

4- يبج أن يتميز النظام الرقابي بالوضوح وسهولة الفهم والاستيعاب من جانب القائمين عليه.

5- يجب أن يشتمل النظام الرقابي على مجموعة من المعايير التي تمكن من:

أ- تحديد الانحرافات وأماكن حدوثها.

ب- تحديد المسئول عن هذه الانحرافات.

ج- تحديد التصرفات اللازمة لتصحيح هذه الانحرافات.

6- يجب أن يشتمل النظام الرقابي على مجموعة من نظم الإنذار التي ترشد عن الانحرافات فور وقوعها.

7- يجب أن يبتعد النظام الرقابي عن فكرة الرقابة اللصيقة والتي قد تؤدي إلى أداء أفضل في المدى القصير غير أن هذا الأداء يبدأ في التدهور على المدى الطويل. وذلك على النحو الذي يوضحه الشكل التالي:

8- يجب أن يسمح النظام الرقابي بتحقيق الموازنة الصحيحة بين:

أ- فرض الرقابة.

ب- السماح للمرؤوسين بقدر كاف من الاستقلال.

9- يجب أن يتناسب النظام الرقابي مع طبيعة العمل المؤدى حيث يلاحظ أن:

العمل الروتيني: يتطلب التركيز على كيفية تنفيذ العمل.

العمل غير الروتيني: يتطلب التركيز على المنتج النهائي.

10- ينبغي أن لا يسمح النظام الرقابي للشخص بأن يراقب العمل الذي يقوم بتنفيذه.

خطوات عملية الرقابة[1]:

تتضمن عملية الرقابة الخطوات الأربع التالية:

1- وضع المعايير النمطية للأداء.

2- قياس الأداء الفعلي.

3- مقارنة الأداء مع المعايير وتحديد الانحرافات أن وجدت.

4- تصحيح الانحرافات غير المرغوب فيها باتخاذ الخطوات التصحيحية اللازمة.

ويبين الشكل التالي خطوات عملية الرقابة كما تظهر في الواقع:

1- وضع معايير الأداء:

تحدد كل منظمة أهدافاً تسعى إلى تحقيقها، ومن أمثلة هذه الأهداف الربحية، التجديد، رضاء حملة الأسهم.. وغيرها. وتمثل هذه الأهداف المخرجات المطلوبة والتي يتم ترجمتها إلى معايير تمثل الأداء المتوقع. فالمعايير إذن تحدد مستوى الأداء المرغوب وتستخدم لحفز الناس على تحسين وضبط أدائهم كما تستخدم كمرجع عند تقييم هذا الأداء.

(1) د. علي الشرقاوي أحمد وآخرون، إدارة المنظمات الحكومية، مركز التعليم المفتوح، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، ص 199 وما بعدها.

ومن أمثلة النظم المحددة للمعايير في هذا المجال نظام الإدارة بالأهداف، ولكي تستخدم هذه النظم بفعالية يجب أن تكون صحيحة وقابلة للتحقيق ويمكن قياس معاييرها. وعند تحديد المعايير يجب الأخذ في الاعتبار العوامل التالية:

1- الكمية.
2- الجودة.
3- الوقت.
4- التكاليف.

ويلاحظ أن استخدام هذه العوامل يساعد الإدارة على تحديد الأبعاد الهامة للأداء الذي تراقبه. فمثلاً عن رقابة الإنتاج تقوم الإدارة بمراقبة حجم المخرجات (الكمية) نسبة الخطأ أو التلف (جودة) الوقت المحدد للانتهاء (الوقت المستغرق) والتكاليف الخاصة بالخامات والعمالة المباشرة (التكلفة).

ولهذا فإنه يأخذ هذه العوامل في الاعتبار تستطيع الإدارة أن تحدد ا لأبعاد الهامة للأداء الذي يجب أن تراقبه.

2- قياس الأداء:

إن الخطوة التالية في عملية الرقابة هي قياس الأداء. وتعتمد هذه الخطوة على قابلية المعايير الرقابية للقياس وكذلك الموضوعية في الالتزام بالمقاييس، والدقة في التعبير عنها. فمثلاً يمكن للإدارة قياس عدد الوحدات المنتجة في العام، عدد أيام الغياب، معدل ترك العمل، حجم المبيعات، الإيراد المتحقق من المبيعات، وكلها تعبر عن أنواع من الأداء الذي يمكن قياسه. ولكن عندما يكون من الصعب قياس الأداء. فلابد للإدارة من الالتجاء إلى الأحكام الشخصية، مع توفير العدالة والمعلومات المفسرة. ويمكن الحصول على هذه المعلومات من عدة مصادر تشمل التقارير المكتوبة، بالإضافة إلى التقارير الشفهية والملاحظة الشخصية.

وتعتبر التقارير المكتوبة هي المصدر الأساسي خاصة بعد تدعيهما بالتقارير الشفوية التي تحصل عليها الإدارة بتوجيه الأسئلة للحصول على المعلومات. كما يمكن عن طريق ملاحظة الأداء ومراقبة ماذا يحدث فعلاً أثناء العمل، إعطاء صورة للإدارة عن الظروف المحيطة بتنفيذ الأعمال. وعلى الرغم من ذلك فما زال هناك بعض الصعوبات التي يجب التغلب عليها وأهمها استخدام الملاحظة في تفسير المعلومات.

وكثيراً ما يوجه النقد إلى استخدام الملاحظة الشخصية لإنها لا تقدم معلومات كمية كافية للتفسير، هذا بالإضافة إلى شعور العاملين بعدم الثقة فيها. ومع هذا يشعر كثير من المديرين بعدم وجود بديل للملاحظة الشخصية لأن الكثير من الإداريين يعتقدون أن المعلومات الشخصية رغم مشكلاتها، إلا أنها تنطوي على نوع من الاتصال الشخصي، وأن هذا الاتصال يقدم معلومات مفيدة للعمليات الرقابية.

3- مقارنة الأداء بالمعايير:

إن الخطوة الثالثة في العملية الرقابية هي مقارنة الأداء بالمعايير. وهنا يجب أن تركز الإدارة انتباهها إلى الاستثناءات في عملية المقارنة بالاعتماد على تحليل وتقييم النتائج المحققة.

وينص مبدأ الإدارة بالاستثناء على أن الرقابة تهتم بالتركيز على الاستثناءات أو الانحرافات المعنوية عن المعايير.

4- اتخاذ الخطوات التصحيحية:

إن الخطوة الأخيرة في عملية الرقابة هي اتخاذ الخطوات التصحيحية حين يتم اكتشاف أي انحرافات معنوية.

وتعتمد الخطوات التصحيحية على طبيعة المشكلة وعلى القدرة التحليلية والتشخيصية للمدير. وتتلخص الخطوات التصحيحية في عدة بدائل:

أ- المحافظة على الوضع الحالي.

ب- تصحيح الانحراف.

ج- تغيير المعايير.

مكونات نظام الرقابة وعوامل نجاحه[1]:

يتكون نظام الرقابة من أجزاء وعناصر أساسية:

1- الهدف:

يستخدم الهدف أو الأهداف في الخطوة كأدوات لقياس وتقييم الأداء مع ما هو مخطط ومرسوم له.

2- المعيار:

هو كمية أو نوعية (أو الاثنين معاً) العمل المطلوب إنجازه من فرد أو مجموعة أفراد أو من المؤسسة ككل في زمن معين وتكلفة محسوبة، ويعتبر العيار بالنسبة للرقابة الأداة الحيوية لها، فهو يوضح ما هو المطلوب إنجازه، وفي ذات الوقت يكشف عن الانحرافات عند مقارنة المعيار مع ما تم تحقيقه فعلاً، فالمعيار يجب أن يكون مدروساً عند وضعه وواضحاً ومفهوماً وهناك شروطاً يتوجب توفرها في المعيار لكي يصبح ملائماً للمقارنة به ومن ثم قياس الإنجاز الفعلي وأهمها:

أ- يجب أن يحتوي المعيار على طريقة لتقييم الإنجاز الفعلي والتمييز بين درجات الانحراف الإيجابي والسلبي حتى يكون الحكم على مستوى الأداء عادلاً.

ب- أن يكون المعيار قابلاً للتطبيق والاستعمال في جميع الحالات المماثلة لنشاط معين، ولا يجوز أن يكون هناك ازدواجية في تطبيق المعيار على تلك الأنشطة المتماثلة.

ج- أن يعطي المعيار الملائم ثقلاً كبيراً للانحرافات الإيجابية وتوقيت حدوثها وأسبابها لأن من شأنها تدعيم موقف المؤسسة وإدارتها ككل وتعمل على تقدمها وازدهارها.

3- نوع الرقابة:

استعرضها في مكان آخر من هذا الفصل أنواع الرقابة وذكرنا أن تصنيفها يعتمد على نوع المعيار المستخدم في التصنيف، ويمكن للشركة أن تختار أكثر من نوع في آن واحد يلاءم طبيعة نشاطها وأهدافها وحجمها.

(1) د. علي عباس، الرقابة الإدارية على المال والأعمال، مكتبة الرائد العلمية، عمان، 2001، ص28 وما بعدها.

4- الأدوات الرقابية:

بما أن الأدوات الرقابية أنواع عديدة فإن اختيار الشكل لإحداثها يتوقف على طبيعة الرقابة ونوعها ومجال استخدامها فكل نوع من أنواع الرقابة هناك أداة رقابية أكثر ملائمة له.

ومن الأدوات الرقابية الشائعة الاستخدام على نطاق واسع في الشركات والمصارف هي:

- الموازنة التقديرية: التي توضح التقديرات المالية التي تحتاج إليها خطة تنفيذ المشروع.
- خرائط الإنتاج، وغيرها التي توضح الكميات المطلوب إنتاجها والزمن اللازم لذلك. مثل خرائط جانت، بيرت، نقطة التعادل.

الشروط الواجب توافرها في الأداة الرقابية الملائمة:

أ- أن تكون الأداة الرقابية قادرة على كشف الانحرافات في الخطط والتبليغ عنها بسرعة.

ب- يجب أن تكون الأداة الرقابية الملائمة قليلة التكلفة نسبياً.

ج- يجب أن تكون أدوات الرقابة مرنة أي قابلة للتعديل.

د- يجب أن تتضمن الأداة الرقابية اتخاذ إجراءات تصحيحية.

5- نظام جيد للاتصال:

يعتبر وجود نظام حديث ومتكامل للاتصال أمراً ضرورياً لنقل المعلومات والأوامر واستقبال النتائج واتخاذ الإجراءات اللازمة في كل الحالات. وعليه تعتبر مهارة الاتصال أداة فعالة يحتاج إليها المدير ومساعديه ومرؤوسيهم في عملية الإشراف والتوجيه والرقابة، والمراقب الناجح هو الذي يصرف جزءاً كبيراً من وقته وجهده في عمليات الاتصال مع مرؤوسيه في سبيل تحقيق التفاعل المستمر بينه وبينهم، فسرعة الإبلاغ عن الأحداث واتخاذ الإجراءات التصحيحية تكون صعبة للغاية بدون نظام جيد وحديث يربط أجزاء الشركة وأفرادها بعضهم ببعض.

6- من المسئول عن اتخاذ القرار بمعالجة الانحراف:

تتوقف الإجابة على هذا السؤال على أمور عديدة منها طبيعة العمل داخل الشركة وظروفها الداخلية العامة، والطريقة التي تدار بها، فبعض المؤسسات تدار بطريقة مركزية حيث تكون عملية اتخاذ القرار محصورة بيد المدير، وبعضها الآخر يدار بطريقة لا مركزية حيث تكون درجة تفويض السلطة إلى المستويات الإدارية الأخرى أكبر وتبعاً لذلك تكون قاعدة المشاركة في اتخاذ القرار بمعالجة الانحرافات أكبر وأكثر فعالية في حين يتركز اهتمام المدير على الاستثناءات فقط.

إجراءات النظام الرقابي الفعال:

تستطيع الإدارة أن تحد من مقاومة الأفراد للتغيير يخلق نظام رقابة فعال يؤدي إلى تعظيم الفوائد وتدينة المقاومة وغيرها من السلوك غير المرغوب فيه. ولتحقيق هذا تحتاج الإدارة إلى تصميم نظام للرقابة يتميز بالخصائص الآتية:

1- دمج أنشطة التخطيط والرقابة.

2- وضع معايير أداء سليمة.

3- تزويد معلومات صحيحة.

4- توفير مرونة كافية.

1- دمج أنشطة التخطيط والرقابة:

على الإدارة التحقق من وجود ترابط بين أنشطة التخطيط والرقابة. وعادة يمثل التخطيط الخطوة الأولى في العملية الإدارية، وتقوم وظيفة التنظيم بإكمال الدورة للأمام وللخلف بين التخطيط والرقابة. فبعد وضع الخطط يقوم النظام الرقابي بدوره في المحافظة على التقدم نحو إنجاز هذه الخطط ومد النظام الرقابي بالمعلومات التي تمكن من التأكد من أن الأعمال تنفذ كما يجب (صيانة الخطة الحالية). وإذا كانت هناك انحرافات نتيجة لأن الدراسة لم تكن دقيقة (تعديل الخطة) أو إذا كانت هناك انحرافات نتيجة لتغير الظروف التي تعمل فيها المنظمة (تطوير خطة جديدة).

2- معايير أداء سليمة:

يعتمد نظام الرقابة الفعال على معايير أداء صحيحة كما يحتوي على كل العوامل المتعلقة بالأداء، كما أن المعايير الفعالة هي التي يمكن التعبير عنها بشكل كمي حيث أنها تتصف بالدقة. فمثلاً يجب أن تحتوي معايير الأداء الخاصة بالحكم على الكفاءة عوامل الجودة، الوفرة، التكلفة، مستوى المخزون.

3- معلومات صحيحة:

أن نظام الرقابة الفعال يجب أن يبنى على معلومات صحيحة. كما يجب على الإدارة أن تتأكد من توصيل المعلومات الصحيحة لمستخدمي القرارات بحيث يمكن من خلال الاعتماد على هذه المعلومات تصحيح الانحرافات. كما يجب أن تكون هذه المعلومات من السهل الحصول عليها وفي التوقيت السليم. حيث أن المعلومات غير الصحيحة قد تؤدي إلى الأضرار بالمنظمة كلها.

متطلبات الرقابة الجيدة أو الفعالة:

تخضع عملية الرقابة - باعتبارها احدى الوظائف الأساسية للادارة - لبعض التوجيهات والقواعد العامةحتى تضمن فاعليتها وتحقيق الهدف من اجرائها .ومن أهم هذه التوجيهات :

1- يجب أن يكون نظام الرقابة مناسبا لطبيعة العمل واحتياجات الادارة، فلا شك أن النظام الذي يتناسب مع منظمة كبيرة لا يصلح لمنظمة صغيرة والنظام الذى يصلح لادارة شئون العاملين لا يصلح لرقابة إدارة الحسابات وهكذا، وعلى ذلك فيجب اختيار النظام المناسب لمقتضيات العمل ومتطلباته .

2- يجب أن يكون نظام الرقابة مرنا ومعنى ذلك أن يكون قابلا للتعديل بحيث يتلائم مع أى تغير يطرأ على سير العمل ، ويكون له القدرة على مواجهة ما يستجد من ظروف غير متوقعة .

3- يجب أن يكون نظام الرقابة اقتصاديا أى قليل التكاليف ، فنظام الرقابة الجيد هو الذى يمكن من إجراء الرقابة بأقل تكلفة ممكنة ، إذ لايجب اختيار نظام يحتاج لنفقات ومجهودات كبيرة .
والرقابة تكون مكلفة بصفة خاصة فى المنظمات الكبيرة ، ويرجع ذلك الى ضخامة مشكلاتها وإتساع نطاق التخطيط، وصغوبة التنسيق بين الخطط الموضوغة، وعدم وجود شبكة إتصالات واضحة داخل المنظمة.

4- أن يكون نظام الرقابة موضوعيا لا شخصياً - وعلى ذلك فلا يجب أن يكون الهدف من الرقابة إرضاء رغبات أو دوافع شخصية وإنما يجب أن يكون الهدف منها معرفة مدى تحقيق الأهداف المرسومة والكشف عن الأخطاء الواقعة .فالرقابة ليست غاية فى ذاتها ولكنها وسيلة لتحقيق غاية .

5- يجب أن يكون نظام الرقابة سهلا وواضحا بحيث يفهمه المدير الذى يستعمله وأن يعيه من يطبق عليهم من المرؤوسين ، هذا فضلا عن وجوب إتاحة فرصة المناقشة والاستيضاح لكل من يعنيهم أمر الرقابة .

6- يجب أن لا يؤدى نظام الرقابة الى إصلاح الأخطاء - ذلك أن الرقابة لاتعنى فقط مدى معرفة تحقيق الأهداف واكتشاف المعوقات أوالمخالفات . ولكنه يجب أن يعنى أيضا بوسائل العلاج ووسائل الإصلاح .

7- يجب أن يكون نظام الرقابة تفصيلى بصورة مغالى فيها ، فالرقابة التفصيلية تقتضى على روح المبادأة فى العمل ، وتعمل على إرهاق المرؤوسين هذا فضلا عن أنها تكون مكلفة للغاية .

8- يجب ألا تتعدد أوجه الرقابة بدون مبرر - إذ يؤدى التعدد فيها الى تعطيل إنجاز الأهداف وانتشار روح السلبية لدى المديرين.

9- يجب أن تمارس الرقابة فى الوقت المناسب .

أنواع الرقابة فى مجال الادارة العامة:

تتعدد أجهزةالرقابة فى الادارة العامة حيث توجد الرقابةالخارجيةالتى تقوم بها السلطات الأخرى بجانب الأجهزة المركزيةالقومية والمحلية هذا بالاضافة الى الرقابة الداخلية التى تقوم بها وحدات الرقابة داخل الوحدات الإدارية المختلفة "الوزارات -الهيئات-المصالح الحكومية " ومن ثم تأخذ الرقابة على أعمال الادارة العامة عدة أشكال نورد أهمها فيما يلى :-

I- الرقابة الإدارية

وهذا النوع من الرقابة هو الذى تمارسه الإدارة نفسها على نفسها لذلك يطلق عليها بعض الكتب اسم الرقابة الذاتية.

1- تعريف الرقابة الذاتية:

تعرف الرقابة الذاتية بأنها النشاطات التي تمارسها بعض المنظمات العامة على المنظمات العامة الأخرى بغرض التحقق من أن الأداء يسير في اتجاه تحقيق الأهداف.

2- فوائد الرقابة الذاتية:

تستطيع المنظمات العامة أن تجني فوائد عدة من الرقابة الذاتية، حيث تتمكن المنظمات العامة من معرفة ذاتها، من خلال عمليات التشريح التنظيمية، ومن ثم التعرف على نشاطات كل وحدة وجزئية. وعليه، إمكانية تلافي أوجه العيوب والقصور سواء على المستوى الجزئي أو المستوى الكلي بالتبعية، وبالتالي دفع تيار التصحيح باستمرار.

وتقدم المنظمات العامة التي لها صلاحيات الرقابة على المنظمات العامة الأخرى الدعم والمؤازرة

لأجهزة الرقابة الخارجية، وخاصة البرلمان، حيث توفر البيانات والمعلومات والإحصاءات ذات الصبغة الفنيـة، والتـي يعجز عن إعدادها إلا من كان ذو دربة ومكنة في هذه المجالات المتخصصة.

3- منظمات الرقابة الذاتية:

تمارس بعض المنظمات العامة فعاليات الرقابة على المنظمـة العامـة الأخـرى، ويجـب أن نشـير أن بعـض هذه المنظمات العامة يتخصص في الرقابة فقط، والبعض يمارس صلاحيات الرقابة، بجانب مهامه الأخرى.

مجالات الرقابة الإدارية:

منظمات الإدارة العامة هي عادة منظمات خدمات، أي أنها على خلاف منظمات إدارة الأعـمال لا تقـوم بإنتاج سلع ووحدات مادية في مقابل الحصول على أكبر ربح ممكن، ولكنها في أغلـب الأحيـان تقـوم بنشـاطات لهـا طابع النفع ا لعام ولا تهدف إلى الربح بل على العكس كثير منها يتم تمويله عـن طريـق الضرائـب والخزانـة العامـة للدولة. ولهذا تأخذ مجالات الرقابة في داخل الإدارة العامة طابعاً متميزاً. فالرقابة في داخل مشروعات إدارة الأعـمال الخاصة هي أساساً رقابة فنية تركز بالدرجة الأولى على وضع معدلات لقياس الأداء من الناحية التكتيكية إلى جانـب الكفاية والفاعلية من الناحية الاقتصادية، بينما الرقابة في الإدارة العامة هي أساساً وبالدرجة الأولى رقابة مشروعيـة أي قانونية، وبصفة ثانوية رقابة أداء وفاعلية اقتصادية وذلك على النحو التالي:

1- رقابة المشروعية:

نحـن نعلـم أن الإدارة العامـة تخضـع للقـانون الإداري، وهـذا القـانون إذا كـان يمـنح الإدارة امتيـازات استثنائية لمساعدتها في تأدية خدماتها العامة، إلا أنه يفرض عليها قيوداً والتزاماً تجب مراعاتهـا في نشـاطها. فتعيـين الموظفين له إجراءات معينة كالمسابقة أو الإعلان وأيضاً ترقيات هؤلاء المـوظفين لـه إجـراءات معينـة كالمسـابقة أو الإعلان وأيضاً ترقيـات هـؤلاء المـوظفين وأجـازاتهم وتـأديبهم ومعاشـتهم. أيضـاً إبـرام العقـود والصـفقات وأعـمال المقاولات العامة لها كذلك إجراءاتها الملزمة مثل لائحة الماقصات والمزايدات، ومن ناحية أخرى هناك قواعد يفرضها القانون المالي والنظام المحاسبي وتجب مراعاتها.

ولهذا فإن مشروعية العمل تعتبر مجـالاً حيويـاً للرقابـة الإداريـة، تمامـاً مـن هـذه الناحيـة مثـل الرقابـة القضائية وإن كان الفارق أن الرقابة القضائية تقتصر فقط على المشروعية على عكس الرقابة الإدارية الذاتية.

ويتولى رقابة المشروعية داخل المنظمة الإدارية الرؤساء الإداريون في مسـتويات الإدارة المختلفـة، ابتـداءاً من مستوى الإدارة العليا حتى المستوى الإداري الأول. فالأعلى يراقب الأقل منه درجة[1]. فالوزير بصفته مسئولاً عن أعمال وزاراته يقوم بالرقابة العليا فيها، وتساعده في هذه المهمـة إدارات للتفتـيش والرقابـة ذات طـابع استشـاري. وكذلك رئيس المصلحة أو رئيس المؤسسة أو الهيئة العامة بالنسبة للمصـلحة أو الهيئـة التـي يرأسـها. ولكـن رئـيس المصلحة ورئيس الهيئة هما أيضاً خاضعين لرقابة الوزير الرئيس الإداري الأعلى. والوزير نفسه يخضـع لرقابـة رئـيس الجمهورية ومجلس الوزراء باعتبارهما السلطة القيادية العليا في السلطة التنفيذية.

(1) الدكتور إبراهيم درويش، المرجع السابق، ص 585، الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح، المرجع السابق، ص 309.

2- الرقابة الفنية:

وهي رقابة على أداء العمل الإداري من الناحية الفنية حسب نوع النشاط، وتشمل أيضاً رقابة على نفقات وتكاليف هذا الأداء أي تكاليف النشاط وتلك رقابة فنية تحتاج العمليات خاصة يقوم خبراء في الإحصاء والاقتصاد.

ورقابة الأداء تستهدف الوصول إلى الكفاية في أداء الأعمال والخدمات الإدارية، مثل رقابة أداء المدرسين في المراحل التعليمية وفي التخصصات المختلفة، ومثل الرقابة على أداء الشركة أو مرفق التليفون والتلغراف أو أداء مكاتب البريد أو المستشفيات...إلخ، والمفروض أن تعتمد تلك الرقابة على المراحل والخطوات الفنية من حيث وضع مسبق لمعدلات الأداء ثم قياس الأداء الفعلي في ضوء المعدلات من أجل اكتشاف الفروق أو أجه الانحراف للعمل على إصلاحها، وهي مهمة القائمين على الرقابة، وسبق أن بينا وجه الصعوبة في تطبيق معدلات قياس الأداء بالدقة التي تطبق بها في مشروعات إدارة الأعمال الخاصة. ولكن هناك محاولات ناجحة تمت في بلاد أخرى في هذا السبيل. وعلى أي حال المبدأ قابل للتطبيق في ذاته. وإذا كانت درجة المعيارية ليست بالدقة المعروفة في المشروعات الخاصة، إلا أنه يمكن تطبيق معايير أو معدلات (تقريبية) بحيث يسهل قيساها وبحيث يمكن أن تعطينا (مؤشرات) واتجاهات عن كفاية أداء الخدمات العامة[1].

وإلى جانب الرقابة على الأداء. هناك رقابة فنية أخرى من ناحية الفاعلية الاقتصادية تقوم على أساس قياس (نفقات) أداء الخدمات العامة للحصول على أكبر عائد من الخدمات بأقل تكاليف ممكنة. ولقد أثبتت الدراسات في الولايات المتحدة الأمريكية وفي أوروبا أن رقابة الفاعلية الاقتصادية ممكنة التطبيق في الإدارات الحكومية من بعض الملاءمات التي تناسب ظروف العمل الإداري العام. فمن الممكن إيجاد نظم للقياس وللمقارنة بين وحدات إدارية متقاربة أو ماثلة لمعرفة معدل النفقات المتوسط لمستشفى أو مدرسة، ومعدل تكلفة الطالب الجامعي أو في إحدى المراحل الأخرى، ومعدل تكلفة السجين في المتوسط...إلخ. وهذه الدراسات لازمة على الأقل لتحقيق الرقابة على الأموال العامة واعتمادات الميزانية وللحد من أوجه الإسراف الذي لا يقابله عائد يتناسب معه في القيمة الاجتماعية.

وتقوم بالرقابة الفنية بنوعيها القيادات الإدارية داخل المنظمة بالاستعانة بالخبراء الاستشاريين، إلى جانب الأجهزة المركزية المتخصصة التي تقوم أيضاً بدور فعال في تلك الرقابة.

أغراض الرقابة الإدارية:

أ- إخضاع المنشأة، وما لها من سلطات وصلاحيات للرقابة الفعالة، لتبقى المنشأة وما تماريه من أنشطة ضمن القوانين المنصوص عليها.

ب- مراقبة نشاطات وأعمال موظفي الإدارة. بحيث يكون المعيار هو الإجراءات القانونية المعمول بها في المنشأة، إلى جانب عنصري الجودة والإنتاجية.

ج- التأكد من حسن استخدام الموارد المادية والبشرية في المنشأة، أي أن تقوم الرقابة بتحديد ما تم تنفيذه عن طريق تقييم الأداء واتخاذ الإجراءات العلاجية، حتى يتماشى الأداء مع الخطط الموضوعة[2].

(1) مارشال ديموك وآخرين، المرجع السابق، ص 505 وما بعدها – د. محمد سعيد عبد الفتاح، المرجع السابق، ص306 وما بعدها.

(2) Tourageau. Kerin W., Strategy Management (N.Y McGraw Hill Book Co. 1981), P. 8.

د- العمل على تحقيق الوفر المادي في عمليات التنفيذ، ومحاولة الحد من الإسراف، والعمل على مطابقة المسائل المالية مع حدود القواعد المقررة.

هـ- رفع مستوى فعالية وكفاءة الأنشطة الفنية حيث أن العمليات الفنية تؤدي وفقاً للأصول المقررة وعلى الوجه المطلوب.

و- توفير بدائل وأساليب حديثة لحل المشكلات، وتلافيها في المستقبل، تلك المشكلات التي تعترض انسياب العمل التنفيذي.

ز- الكشف عن ميزات وإبداعات أفراد المنظمة لمكافأتهم وتخفيزهم، والتأكد من الحقوق والمزايا المقررة لهام، مع ضمان المساواة للجميع أمام القانون.

ح- ضمان اتخاذ القرارات السليمة على مختلف المستويات الإدارية، وتنفيذ هذه القرارات بأفضل صورة.

ط- التأكد من ارتباط أفراد التنظيم أداءً وولاءً مع المصلحة العامة للتنظيم.

ي- التأكد من أن المستويات الإدارية العليا في المنظمة هي على إلمام كافٍ بما يجري من أعمال في المستويات الإدارية الأخرى للمنظمة[1].

تصنيف الرقابة الإدارية

التقسيم الأول

1- الرقابة الداخلية

يعبر عن الرقابة الداخلية بأنها الرقابة التي تقوم بها المنظمات العامة نفسها على نشاطاتها، ولذلك فهي رقابة ذاتية يقوم بها كل من يمارس الإدارة داخل هذه المنظمات.

وتتجلى هذه الرقابة في مجموعة القواعد والقرارات الإدارية والتعليمات سواء المالية أو غيرها التي تضمن حسن سير الأداء بالمنظمات العامة.

أهداف الرقابة الداخلية

تستهدف الرقابة الداخلية في المنظمات العامة منع وقوع الأخطاء، واكتشافها في حالة وقوعها، وتحديد المسئول عنها، رامية إلى المحافظة على أصول المنظمات العامة العادية والبشرية.

أسس الرقابة الداخلية:

تبنى الرقابة الداخلية على أسس وهي:

أ- تقسيم العمل داخل المنظمات العامة، لتحديد المسئوليات عنه.

ب- مرور الموظف على أكثر من قسم/عمل طيلة حياته الوظيفية.

ج- عدم انفراد الموظف بعملية واحدة، ولكن من اثنين معاً على الأقل.

د- استخدام المعايير الحديثة للرقابة، بمعنى تحديد الحد الأدنى للمخزون، والحد الأدنى للنقود في الخزينة وهكذا.

هـ- عدم قيام الموظف بالرقابة على نفسه، فعلى سبيل المثال لا يقوم أمين المخزن بجرد مخازنه

(1) سامي زين العابدين، أصول علم الإدارة، جدة، دار العلم للطباعة والنشر، 1984، ص 249، 25.

أو الاشتراك كعضو في لجنة الجرد

مستويات الرقابة الداخلية:

يمكن التمييز بين ثلاثة مستويات للرقابة الداخلية، انطلاقاً من موقع الجهود الرقابية من نشاطات الأداء الداخلية في المنظمات العامة، فثمة رقابة سابقة، ورقابة متزامنة، ورقابة لاحقة.

أ- الرقابة السابقة (المانعة):

يفصح هذا المستوى الرقابة عن الحق الذي يخول لصاحبه تمرير أو إبطال التصرفات الأدائية، حيثما تصبح النشاطات في المنظمات رهينة على التصديق وهي مجرد اقتراحات أو مشروعات تقدم لجهة الرقابة صاحبة السلطة المطلقة في تقدير سلامتها والإذن بها من عدمه.

وعليه، فهذا المستوى يحاول تجنب التصرفات غير المرغوبة، والعمل على عدم ظهورها، ومن سميت بالمانعة.

ب- الرقابة المتزامنة (الجارية):

يتوازى هذا المستوى الرقابي مع التصرفات الأدائية داخل المنظمات العامة، وتستهدف تعديل الأخطاء التي تظهر في النشاطات أثناء وقوعها، ويحتاج هذا المستوى الرقابي إجراء عمليات المقارنة باستمرار بين المعايير والأداء الفعلي.

ويعد الجرد الدوري للمخزون في المنظمات العامة الذي يقوم على حصر كل موجودات المنظمات، ومقارنتها بأرصدة المخازن والحسابات للتثبت من مدى مطابقتها، وتحديد ما قد يظهر من انحرافات بالعجز أو الزيادة تمهيداً لاتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجتها، وسيلة رقابية جارية.

ج- الرقابة اللاحقة:

يتمثل هذا المستوى من الرقابة في التدابير التي تحددها المنظمات العامة وترمي إلى تقويم الأداء التي تم فعلاً. وعليه، فهي رقابة تالية للأداء مستهدفة مدى تحقق الأهداف، واكتشاف الانحرافات إن وجدت، ومعالجتها.

ويمكن ممارستها من خلال التقارير التي تنص القواعد على إعدادها، ومن ثم رفعها للمستويات الأعلى عن ما تم من أداء وهي خير مثال للرقابة اللاحقة

2- الرقابة الخارجية

تخضع السلطة التنفيذية للرقابة من كل من السلطة التشريعية، والسلطة القضائية، هذا من ناحية السلطات، وتستجيب أيضاً الرقابة الشعبية على أشكالها المتعددة من ناحية أخرى.

وتوسم هذه الرقابة، بالرقابة الخارجية، طالما هي لم تمارس من داخل المنظمات العامة، أو بواسطة منظمات عامة من السلطة التنفيذية.

وقد نشأت الحاجة للرقابة الخارجية على المنظمات العامة، بفعل تنامي الأدوار التي تمارسها هذه المنظمات، وتشعبها في شتى المناشط الحياتية المجتمعية، والخوف من فقدان الاتجاهات، والبعد عن المسارات المحددة سلفاً، لهذا الكيان الضخم المتغلغل بواسطة منظماته.

وأهم صور الرقابة الخارجية تلك الرقابة التي تمارسها أجهزة مركزية مستقلة تعمل على مستوى جميع المنظمات العاملة في الجاهز الإداري للدولة. ولكن من صور الرقابة الإدارية الخارجية أيضاً التي يجب ألا نغفلها ما يسمى بالوصاية الإدارية على المنظمات اللامركزية وسوف نبدأ بالوصاية الإدارية كأول مظهر للرقابة الإدارية الخارجية، ثم نعرض للرقابة التي تمارسها الأجهزة المركزية:

أولاً: الوصاية الإدارية:

وهي تلك الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطات الإدارية المركزية على المنظمات الإدارية اللامركزية. مثل رقابة الوزير على الهيئات العامة التابعة له أو التي تخضع لرقابته وإشرافه طبقاً للقوانين والقرارات الجمهورية. ومثالها أيضاً تلك الرقابة التي تمارسها الدولة على وحدات الحكم المحلي كالمحافظات.

والوصاية الإدارية تعتبر من قيل الرقابة الخارجية، لأن الجهات المركزية التي تتولاها تعتبر خارجة عضوياً عن المنظمات اللامركزية التي تتمتع بشخصيتها المعنوية المستقلة عن الدولة والتي لها كيانها الذاتي المنفصل. ولهذا تختلف الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية الداخلية التي تتحقق في إطار المنظمة الإدارية ولا تنشط من خارجها. فمثلاً رقابة الوزير على المصالح والإدارات التابعة لديوان الوزارة تعتبر رقابة رئاسية داخلية تعطي الوزير بقوة القانون سلطة تعقيب بلا حدود على أعمال مرؤوسيه. أما رقابة نفس الوزير على الهيئات العامة التابعة لإشرافه فهي رقابة خارجية لا تعطي الوزير حق تعديل قرارات الهيئة العامة أو استبدالها بقرارات صادرة منه، كما أنه ليس للوزير إلغاء هذه القرارات لمجرد (عدم ملاءمتها)، لأن تلك السلطة توجد في الرقابة الرئاسية داخل التنظيم العضوي للوزارة فقط. وكل ما للوزير على الهيئات العامة التي يشرف عليها هو مجرد حق التصديق على قراراتها لضمان مشروعية اتخاذها وعدم تعارضها مع السياسة العامة والخطة العامة للدولة.

وعموماً القاعدة هي أن الرقابة الرئاسية مفروضة بقوة القانون كأصل عام وتعطي سلطات واسعة للرئيس على أعمال المرءوس، أما الوصاية الإدارية فهي على العكس لا تفترض وإنما يجب أن ينظمها القانون حماية لاستقال المنظمات اللامركزية[1].

ثانياً: رقابة الأجهزة المركزية المتخصصة:

وهي الرقابة الخارجية التي تمارسها أجهزة إدارية مركزية يتخصص كل منها في رقابة نوعية متميزة، ولكن رقابتها – في حدود تخصصها – تمتد لكافة المنظمات الإدارية العامة مركزية أم لامركزية. ومن أمثلتها في الولايات المتحدة الأمريكية ديوان المحاسبة العامة وإدارة الميزانية ولجنة الخدمة المدنية. ومن أمثلتها في مصر الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة – الجهاز المركزي للمحاسبات – النيابة الإدارية – الرقابة الإدارية التي ألغيت حديثاً.

وتتميز هذه الأجهزة الرقابة المركزية بأنها منظمات إدارية تدخل في التشكيل العام للجهاز الإداري للدولة ولكنها تعمل على نطاق مركزي.

وتتميز أيضاً بأنها كانت تنتمي للجهاز الإداري إلا أنها ليس لها دور تنفيذي فهي ليست من

(1) د. عبد الفتاح، مبادئ القانون الإداري، 1979، ص 84 وما بعدها.

قبيـل (الوحـدات التنفيذيـة العاملـة) تـؤدي خـدمات عامـة أصـلية للمـواطنين. وإنمـا هـي مـن قبيـل (الوحـدات الاستشارية). فهي تمارس الرقابة النوعية التي تدخل في اختصاصها دون أن تصدر قرارات تنفيذيـة لإصـلاح الأخطـاء التي تكشف عنها الرقابة، وإنما دورها هو إعداد التقارير بنتائج الرقابة واقتراح سـبل الإصـلاح وإرسـال التقـارير إلى القيادات التنفيذية العليا وأحياناً إلى جهات الرقابة السياسية (مثل تقارير الجهاز المركزي للمحاسـبات التـي تعـرض على مجلس الشعب في مصر). فالأجهزة الرقابية لا تتخذ عموماً قرارات وإنما توصيات واقتراحات استشارية، ويكـون اتخاذ القرارات لتحقيق الإصلاحات المطلوبة من سلطة القيادات التنفيذية العاملة.

ومجالات أجهزة الرقابة المركزية عموماً هي أولاً رقابة مشروعيـة الأعـمال الإداريـة مـن النـواحي الماليـة والمحاسبية والإجرائية وثانياً رقابة فنية على فاعلية الأداء وعلى نفقات أو تكاليف هذا الأداء.

التقسيم الثانى

1- الرقابة البيروقراطية:

وهى التى تعتمد على القواعد والسياسات والتسلسل الهرمى والأفراد والموازنات والجداول الزمنية ونظم المكافأت ... الخ ويهدف هذا النوع من الرقابة الى تطوير السلوك الادارى وتطبيق مسـتويات الأداء المحـددة حيـث يكون التركيز هنا على واجبات محددة وعلى الرقابة الهرميـة التـى تنسـاب مـن أعـلى الى أسـفل وتكـون المسـئولية شخصية حيث يحاسب الفرد على مقدار إنجازه ويكون مجال الابتكار والاجتهاد محدود للغاية[1].

2- الرقابة الجماعية:

وهنا يكون التركيز علىالأهداف والقيم العادات المشتركة حيث تنبع الدافعيـة مـن داخـل الفـرد ويعمـل الفرد مع فريق بشكل تعاونى ويكون التركيز علىالخبرة والمعلومات وهى تعتمد على الشعور بالانتماء والانجاز .

ويوجد فى هذا النوع من الرقابة مجالا واسعا للابتكار والاجتهاد بالاضافة الى الإحساس بالمسئولية وعـادة ما تتصف هذه الرقابة بالحيوية وفيما يلى جدولا يوضح المقارنة بين هذين النوعين من الرقابة :

(1) Samuel Cetro and Paul Peter, Strategic Management – Concepts and Applications 2nded , New Yourk Mc Graw-Hill 1991-PP 227-8

جدول يوضح

المقارنة بين الرقابة البيروقراطية والرقابة الحيوية[1]

م	الرقابة البيروقراطية	والرقابة الحيوية
1	استخدام القواعد والإجراءات التفصيلية في جميع المناسبات.	استخدام القواعد والإجراءات عند الحاجة.
2	انسياب السلطة من أعلى إلى أسفل مع التركيز على القوة.	مرونة السلطة مع التأكيد على الخبرة والشبكات الرقابية المتكاملة.
3	اعتماد الوصف الوظيفي للنشاطات اليومية.	يعتمد الوصف الوظيفي على النتائج وتحقيق الأهداف.
4	التأكيد على المكافآت الخارجية (الأجور والتقاعد والمركز) للتحكم بالأداء.	التأكيد على المكافآت الخارجية والداخلية (مثل الوظيفة المناسبة) للتحكم بالأداء.
5	عدم الثقة بالرقابة الجماعية التي تفترض بوجود التناقص بين أهداف الفريق وأهداف المنظمة.	تشجيع الرقابة الجماعية تعتمد على الفرضية التي تتبنى فكرة التكامل بين أهداف الفريق أو أهداف المنظمة.
6	لا يعترف التنظيم البيروقراطي بالثقافة التنظيمية والتي تكون مصدر من المصادر المهمة التي تساعد على ممارسة الرقابة وإنجاحها.	ينظر إلى الثقافة التنظيمية كأداة لتحقيق الدمج بين أهداف المنظمة والمجموعة والأفراد لإنجاح ممارسة الرقابة.

التقسيم الثالث:

1- الرقابة المحاسبية والمالية:

وهى التى تنصب على نشاطات الادارة المالية المتعلقة بعمليات الصرف والتحصيل للأموال وحسن استخدامها مثل إعداد الميزانيات والعمليات والدفاتر والسجلات والمستندات القانونية ويهدف هذا النوع من الرقابة الى التأكد من دقة التصرفات المالية وكشف الأخطاء والتعرف على أسبابها وتحديد المسئولين عنها واقتراح الوسائل اللازمة لعلاجها وتصحيحها .

2-الرقابة الفنية:

وتنصب على المجالات المهنية والحرفية مثل الأعمال الطبية والهندسية والمحاسبية والقانونية والصحفية .

3-الرقابة الروتينية:

وهى تنصب على الأعمال الكتابية المتكررةوتشمل إجراءات العمل وطرقه وأساليبه وتتمثل هذه العمليات فى إجراءات التوظيف والأجازات والمشتريات والبريد الصادر والوارد والخدمات المتعلقة بمعاملات المواطنين اليومية مثل استخراج الرخص .

---

(1) Don Hellrigel and John slocum , Management , 6th .ed .. Reading; Mass.. Addison – Wesley Puplishing Co .. 1992,PP.631

4- الرقابة التأديبية:

وهى تنصب بصورة مباشرة على سلوك الأفراد وهى تشمل الرقابة الألكترونية والرقابة على استخدام الممنوعات وهذا النوع من الرقابة عادة ما يشكل مصدرا للازمات الأخلاقية لدى المدراء والمواطنين على حد سواء.

وتتحقق الرقابة التأديبية بالوسائل الأتية:-

1- المجالس التأديبية
2- الادارات القانونية
3- الرقابة الادارية
4- المحاكم الادارية والتأديبية المختلفة
5- المخابرات والمباحث العامة والخاصة
6- النيابة العمومية والادارية والمالية
7- المحاكم الخاصة من العسكرية وأمن الدولة ومستعجلة وجنائية
8- مكاتب الشكاوى والتظلمات
9- مكاتب التفتيش الفنى والادارى

هذا ويلاحظ أن إحالة كل مخالفة كبيرة أو صغيرة فنية أو غير فنية مهمة أو تافهة الى الجهات القضائية أوالرئاسية فهوفضلا عما فيه من جهد فانه يدخل الموظفين فمتاهات لعدم درايتهم بكيفية عمل تلك الأجهزة الرقابية وعدم إمكان تلك الأجهزة القيام بالتقييم السليم والمنطقى العادل .

التقسيم الرابع

1- الرقابة على مستوى الفرد

حيث يسعى هذا النوغ من الرقابة الى تقييم أداء الأفراد ومعرفة مستوى كفاءتهم فى العمل وسلوكهم وذلك بالمقارنة مع المعايير الخاصة بذلك .

2- الرقابة على مستوى الوحدة الادارية:

ويسعى هذا النوع من الرقابة الى قياس وتقييم الإنجاز الفعلى لإدارة وحدة أو قسم إدارى لمعرفة مدى كفاءته فى أدائه لمهامه وتحقيق الأهداف المطلوبة منه .

3- الرقابة على مستوى المنظمة:

والغرض من هذا النوع من الرقابة تقييم الأداء الكلى للمنظمة ومعرفة مدى كفاءتها فى تحقيق الأهداف العامة التى تسعى الى تحقيقها .

التقسيم الخامس:

1-الرقابة الوقائية:

وهى تلك الرقابة التى تقوم على أساس توقع الخطا وأكتشافه قبل حدوثه وذلك حتى يمكن الاستعداد لمواجهته أو الحيلولة دون حدوثه

2-الرقابة المتزامنة:

وتعنى مراقبة العمل أولا باول أى منذ بدايته وحتى نهايته فيتم قياس الأداء الحالى وتقييمه ومقارنته بالمعايير الموضوعة لاكتشاف الخطأ لحظة وقوعه والعمل على تصحيحه فوراً .

2-الرقابة اللاحقة

وتعنى مراقبة الإنجاز الفعلى العام مع المعايير الموضوعة سلفاً فى الخطة حتى يمكن رصد الانحرافات والابلاغ عنها لعلاجها ومنع تكرارها فى المستقبل .

أدوات الرقابة الادارية:

هناك العديد من الادوات التى تستخدمها الرقابة الادارية غير ان أكثرها شيوعا هى[1]:

1- الموازنات التقديرية[2]:

يمكن تعريف الميزانية التقديرية بأنها خطة مكتوبة بالوحدات أو المبالغ أو كليهما. ولكن هذا التعريف في الحقيقة لا يفصح لنا الكثير عن طبيعة الميزانيات أو الضوابط المرتبطة بها، ولقد عرفنا سابقاً أن عملية إعداد الميزانية ما هي إلا عملية تخطيطية بكل ما في هذه الكلمة من معنى، وأن الميزانية التقديرية هي ذاتها الخطة، وعلى هذا الأساس فهي مثلها مثل أي خطة يجب أن تتسم بخصائص موضوعية، وهيكلية مرنة، والمدى الذي تتجسد فيه هذه الخصائص في الخطة تعتبر معياراً يقاس عليه احتمال نجاحها أو فشلها من الناحية الإجرائية عند وضعها موضع التنفيذ. ومع ذلك، ومن وجهة النظر الرقابية، هناك جوانب في الميزانية ذاتها تجعلنا نميزها عن الخط، وذلك للأسباب التالية:

1- أن إعداد الميزانية يوفر للمدير أداة رقابية لضبط العلميات التي يشرف على تنفيذها بنفسه، وبدون هذه الأداة لن يعرف كيف يتابع ويوجه الأفراد لبلوغ أهداف إدارته.

2- بما أن الميزانية التقديرية يتم وضعها لمراقبة الأعمال فإنه عادة ما يتم إعداد ميزانية منفصلة لكل وحدة تنظيمية، وفي بعض الشركات التي يتوفر لديها خبرات تخطيطية كافية تضع ميزانيات لكل وحدة تنظيمية أو مهمة من المهام العديدة فيها.

3- أن الميزانية التقديرية توضع لتغطي فترة معينة من الزمن عادة ما تكون سنة، يتم تقسيمها إلى فترات نصف سنوية أو ربع سنوية أو شهرية وحتى أسبوعية. كما يمكن إعداد الميزانيات لفترات زمنية تتجاوز السنة. ومن الأمثلة على ذلك ميزانيات الإنفاق الرأسمالية المخصصة للمشروعات التي يتطلب إنجازها فترة تزيد عن السنة وربما إلى ثلاثة أو أربعة سنوات.

ومع أن التخطيط منهج علمي على درجة كبيرة من الأهمية في إعداد الميزانيات، إلا أن الميزانيات تعتبر في الحقيقة أكثر ارتباطاً بعملية الرقابة من ارتباطها بعملية التخطيط ذاتها. لأن أعدادها في الواقع تحديد المعايير وهي الخطوة الأولى في عملية الرقابة، وقياس الأداء الحالي مقارنة بالمعايير الموضوعة – وهي الخطوة الثانية – يتسم بسهولة بحيث أن الانحرافات عن تلك المعايير يتم التعرف عليها بسرعة، ومن ثم اتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة وهي الخطوة الثالثة والأخيرة في عملية الرقابة، ويشترط

(1) د. عمر عقيلى – الوجيز فى مبادىء الادارة – دار زهران للطباعة والنشر – عمان – الردن- 1991

(2) د.

لتحقيق هذه الخطوات الثلاث بنجاح وجود تنسيق بين مديري الإدارات، وبين الوحدات التنظيمية في كل إدارة على حدة.

وهكذا، يتوقع أن يترتب على إعداد الميزانيات التقديرية تخطيط وتنسيق أفضل لتوفير نظام رقابي أكثر فعالية، وهو الهدف الأساسي من استخدامها كأداة للرقابة على أنشطة الشركة.

أنواع الميزانيات التقديرية:

من الممكن وضع ميزانية تقديرية لأي نشاط في التنظيم، فالشركة قد تقوم بإعداد ميزانية للمبيعات، وميزانية أخرى للمخزون، والإنتاج والصيانة، والأفراد...إلخ، ويمكن استخدام الميزانيات للتنبؤ بعمليات إدارة التخطيط، والعلاقات العامة، والتكاليف، والأبحاث...إلخ، والميزانيات كما نلاحظ يمكن أن تعد بصورة تفصيلية أي وضعها لكل نشاط من الأنشطة، ومهما تكن الميزانيات مفصلة إلا أنه من الممكن تصنيفها جميعاً، ويسير هذا التصنيف إلى حد ما وفقاً لتسلسل زمني للأنشطة والأعمال الأخرى التي تزمع الشركة القيام بها خلال السنة، مما يترتب عليه وجود أربعة أنواع من الميزانيات هي:

1- ميزانية الإيرادات والمصروفات.
2- الميزانية النقدية.
3- ميزانية المصروفات الرأسمالية.
4- الميزانية العمومية.

إن كل نوع من أنواع الميزانيات المذكورة يمكن تقسيمه إلى ميزانيات فرعية، ويتحكم في عدد هذه الميزانيات الفرعية عامل مثل: طبيعة نشاط كل شركة، وحجمها. وتنوع السلع أو الخدمات التي تنتجها، المدى الذي يفي باحتياجاتها من الميزانيات خلال السنة التشغيلية. وسنوضح فيما يلي كل من أنواع هذه الميزانيات:

ميزانية الإيرادات والمصروفات:

عندما يقوم المدير أو رئيس قسم معين في الشركة بنشاطاً جديداً، أو يكون قد بدأ بإعداد المجموعة الأولى من الميزانيات التقديرية الفرعية لنشاط مستمر، فإن أول ما يحتاج إليه هو قائمة موجزة بعمليات الشركة، وهذا النوع من الميزانيات له تسميات مختلفة، مثل الميزانية التشغيلية، ميزانية الدخل، قائمة الدخل، قائمة الأرباح والخسائر... وغيرها من التسميات التي مهما اختلفت فإنها تشير إلى نفس مفهوم ميزانية الإيرادات والمصروفات التي تقدم نظرة فاحصة على نتائج العمليات التي تنفذها الشركة، وحيث أن الإيرادات من بيع المنتجات أو الخدمات هو المصدر الرئيسي للدخل، فإن ميزانية الإيرادات غالباً ما يشار إليها بميزانية المبيعات، وبما أن إيرادات المبيعات تضع حدوداً عليا للمصروفات والأرباح، فإنه يتعين والحالة هذه تنسيق جميع الميزانيات الأخرى مع توقعات المبيعات.

ميزانية المبيعات (الإيرادات):

وعند وضع تقديرات لحجم المبيعات، يتعين الأخذ بالحسبان عدد من العوامل المؤثرة على مستوى المبيعات وتحديدأي التأثيرات ستكون إيجابية أو سلبية، ومن بين العوامل المؤثرة هي عوامل البيئة الخارجية، والظروف السائدة داخل الشركة ذاتها، وتعتبر الحالة الاقتصادية العامة في السوق ومدى توفر الائتمان ونشاط المنافسين من بين العوامل الخارجية التي لها تأثير مباشر أو غير مباشر على مستوى المبيعات.

ولتوضيح كيف تؤثر عوامل البيئة الخارجية على العلاقة بين مستوى الأرباح ببعض المؤشرات الاقتصادية في السوق، نفترض أن أحد منتجي مواد البناء يرغب في التنبؤ بأرباحه في العام القادم، وبالرجوع إلى سجلات الشركة وجد أن أرباحه السنوية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بعدد المساكن التي تم بناءها في كل من السنوات السابقة، ووجد أنه إذا رسم شكاً بيانياً يضع عليه النقاط التي تمثل أرباح كل سنة من السنوات وعدد المساكن في السنة السابقة فإن بوسعه الكشف عن هذه العلاقة. أما النتيجة التي حصل عليها فقد تمثلت في الخط الذي يشير إلى متوسط العلاقة بين الأرباح وعدد المساكن، بحيث أنه كلما زاد عدد المساكن زادت بالمقابل الأرباح المحققة. والمشكلة الآن هي كيف يمكن معرفة عدد المساكن ليصبح بإمكانه التنبؤ بالأرباح خلال السنة أو السنوات القادمة، إن من الممكن الحصول على هذه المعلومات عن طريق الإحصائيات التي تعرض بيانات مختلفة عن عدد تصاريح البناء التي تمنحها الحكومة للمواطنين، وعدد منتجي مواد البناء المنافسين في السوق، والتغير المتوقع في أسعار المواد وحجم الأموال التي ستنفق على عمليات البناء. وتتوقف دقة البيانات إلى حد كبير على مدى صحة وصدق متوسط هذه العلاقة. وعلى أية حال، من الصعب تحقيق توقعات للمبيعات – الإيرادات – والأرباح، ولكن التجربة المكتسبة من إعدادا ميزانيات سنوية متتالية للمبيعات تعمل بالتدريج على تضييق الفجوة بين المبيعات الفعلية والمتوقعة.

ويختلف المضمون وشكل ميزانيات البيع باختلاف الشركة، إلا أن هناك بعض الأسس العامة، فبالنسبة للشركات التي تتعامل مع عدة منتجات يتعين عليها بيان الإيراد المتوقع من كل سلعة على نحو منفصل، وإذا كانت الشركة كبيرة نجد أن من الضروري تفصيل المبيعات حسب كل سلعة ومبيعاتها في كل منطقة بحيث تعكس كذلك المبيعات المتوقعة لكل فئة من العملاء. وبما أن المبيعات تختلف في كل شهر من السنة فإنه من المناسب عمل بيان الإيرادات المتوقعة في كل شهر بحيث تظهر الاختلافات الموسمية، مما يساعدنا في إعداد الميزانيات التقديرية النقدية للسنوات المقبلة.

ميزانية المصروفات:

وهي الشق الثاني من ميزانية الإيرادات والمصروفات، وهي عبارة عن بيان بالإيرادات المتوقعة، وهناك عاملان يعتمد عليهما في إعداد هذا النوع من الميزانيات هما:

1- تصنيف البنود المراد تضمينها في الميزانية.

2- توزيع بنوح المصروفات على أساس الوحدات التنظيمية (إدارات، أقسام... إلخ).

ويمكن إعداد ميزانيات فرعية لكل بند في جانب المصروفات في قائم حسابات الشركة. ففي الشركات الصناعية مثلاً، يتم إعداد ميزانية التصنيع بطريقة تظهر المصروفات المتوقعة على صناعة منتجات الشركة. وتشكل مثل هذه الميزانيات التقديرية للمصروفات كلفة العمالة والمواد، والمخزون، والإشراف، وكلفة صيانة الآلات والمرافق الأخرى، مما يتعين على المسئول عن الميزانية وإظهار التكاليف الإدارية العامة على نحو منفصل عن تكاليف المبيعات وعمليات التصنيع، وإذا رغبت الشركة مثلاً أن تكون ميزانية المصروفات أداة فعالة لمراقبة ما ستدفعه من مبالغ للصرف على عملياتها، فلابد لها من إعداد ميزانية لكل وحدة تنظيمية وتقديمها للمدراء المسئولين عن هذه الوحدات، كما يتم وضع ميزانيات مماثلة لإدارات التشغيل بحيث تصبح وكأنها قائمة بالمصروفات يتعين على المدير التصرف في حدودها، ويكون مدراء المناطق أو الفروع ورؤساء أقسام بيع السلع مسئولين عن الإبقاء على تكاليف البيع وفقاً

للحدود ذاتها، ولتوضيح ما سبق يعرض الجـدول التـالي نموذجـاً لميزانيـة تقديريـة للإيـرادات والمصروفـات وهـي في الحقيقة خطوة أخرى على طريق إعداد الميزانية التقديرية العامة والتي سنعرضها لاحقاً:

الميزانية التقديرية للإيرادات والمصروفات

للفترة القادمة من 2001/1/1 إلى 2001/12/31

الإيرادات			جنيه
صافي المبيعات			10.5000
المصروفات:			
تكلفة البضائع المباعة:			
المواد الأولية المستخدمة		47.200	
الأجور المباشرة		11.800	
نفقات صناعية أخرى			
نفقات مباشرة للمصنع	10.500		
إهلاك	1300	11.800	
مجموع تكلفة الإنتاج		70.800	
المخزون في أول المدة		1200	
يطرح المخزون في آخر المدة		9000	
إجمالي الربح			42.000
المصروفات الإدارية	4.500	4.500	
مصروفات البيع		7.300	
صافي ربح العمليات			30.200
خصم مكتسب على المشتريات			936
صافي الدخل			31.136

وبإعداد هذه الميزانية التقديرية للإيرادات والمصروفات في نهاية كل فترة سـيتاح لنـا وبانتظـام الحصـول على تقارير رقابية من كل وحدة تنظيمية يظهر فيها مقارنة بين التكاليف التقديريـة والتكـاليف الفعليـة وبـالطبع فإنه سيظهر اختلاف بين عدد الوحدات المقدرة للإنتاج والوحدات المنتجة فعلاً. فإذا كانت التكلفة المقدرة للوحـدة الواحدة 60 جنيهاً والتكلفة الفعلية ظهرت 70 جنيهاً فهذا يعني انحرافاً سـلبياً يعكـس عـدم دقـة التقـديرات، وفي الحقيقة أن هذا هو جوهر عمل الميزانيات التقديرية كأداة رقابية على الأداء.

والانحرافات عموماً قد تكون سلبية أو إيجابية، ففي مثالنا السابق قد لا يكون السبب ناتجـاً عـن عـدم دقة التقديرات، فمثلاً قد يكون ارتفاع أسعار المواد وقد يكون السبب ارتفاع تكلفة الصيانة، أو الإيجارات أو لسبب وجود هدر لا مبرر له في استخدام المواد الأولية في عملية الإنتاج، وقد يكون الانحراف إيجابياً وهنـا يكـون السـبب هو في كفاءة استخدام المواد، أو في إتباع أساليب ترشيد أرى ساعدت على تخفيض التكلفة، أو بسبب كفاءة الأفراد.

ولكي يصبح بالإمكان استخدام الميزانيات التقديرية كأداة رقابية فعالة يتعين توفير وسائل اتصال سريعة للمعلومات المتعلقة بمعايير التكلفة والإنتاج وغيرها من نقاط الرقابة الاستراتيجية على العمليات، لأن ذلك سيجعل من معالجة الانحرافات في حينها عملية ذات جدوى.

الميزانية التقديرية النقدية:

تعد هذه الميزانية على أساس البيانات الرئيسية المضمنة في ميزانية الإيرادات والمصروفات، وتوضح بصورة جلية الاحتياجات النقدية خلال فترة زمنية محددة. وتبرز الحاجة إلى أعداد هذه الميزانية من حقيقة أن النقد الناتج عن المبيعات نادراً ما يتزامن مع حجم وتكرار المصروفات اللازمة، ومثال على ذلك إذا كان لدينا قدر قليل جداً من النقد لشراء مواد لزيادة مستويات المخزون لأغرض تتعلق بمواجهة الطلب الموسمي، فقد يكون من الضروري الاقتراض وبالتالي تحمل تكلفة إضافية، وإذا توفرت النقدية بصورة كافية فإنه يمكن الاستفادة منها في الحصول على الخصم الذي يقدمه الموردون على الدفع النقدي، أما إذا زاد النقد عن الحاجة الفورية فإن من الممكن استخدامه في تمويل عمليات استثمار قصيرة الأجل أو في تغطية سريعة على المصروفات الرأسمالية. وعندما يهبط حجم النقدية إلى ما دون التوقعات فإن ذلك يعتبر تحذيراً مبكراً بأن حسابات الذمم في تزايد. ومع أن الميزانية النقدية قد لا تغير بشكل كبير مقدار الربح المتحصل إلا أنها كأداة رقابية تساعد في ضمان وجود سيولة كافية، وهو مؤشر جيد على نجاح المدير والمسئولين في إدارتهم للنقدية والرقابة عليها. وهناك فوائد أخرى تتحقق من استخدام الميزانية النقدية التقديرية كأداة للرقابة على التدفقات النقدية، وهذه الفوائد هي:

1- قياس السيولة على المدى القصير.

2- تقدير الاحتياجات المالية المستقبلية والتخطيط للحصول عليها من مختلف المصادر.

3- تساعد الإدارة في التنبؤ بأوقات حدوث العجز النقدي وأوقات حدوث الفائض منه، مما يعطيها الوقت الكافي لمعالجة مثل هذه الانحرافات بطريقة ملائمة.

4- توفر معايير محددة يقاس عليها مدى كفاءة التخطيط في الشركة.

5- تساعد الإدارة في التخطيط لسداد القرض، أو الاقتراض.

6- يساعد الإدارة في اتخاذ القرارات المتعلقة بإضافة أو إلغاء منتج معين، وفين قرارات الشراء والتخزين وفي اتخاذ قرارات الاستثمار، بالإضافة إلى تأثير هذه القرارات على مستوى السيولة فيها.

وفيما يتعلق بشكل الميزانية التقديرية، النقدية، فإنه يختلف باختلاف ترتيب العناصر المكونة لها، أو في مدى التفصيل الذي تحتويه والجدول التالي يبين نموذجاً لميزانية تقديرية نقدية(*) يظهر فيها أن كل عنصر من هذه العناصر يمثل المقبوضات أو المدفوعات النقدية.

(*) د. جميل أحمد توفيق، أساسيات الإدارة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، ص 161.

نموذج لميزانية تقديرية نقدية نصف سنوية

	يناير	فبراير	مارس	إبريل	مايو	يونيو
رصيد النقدية أول الشهر	7400	1420	1248	1708	1884	1060
المقبوضات النقدية						
المتحصلات من الذمم	4800	5000	8000	18000	20000	28000
1- مجموع النقدية المتاحة	12200	6420	9248	19708	21884	29060
المدفوعات النقدية:						
الموردون	5880	6272	7840	8624	8624	8624
الأجور	1600	1600	2000	2200	2200	1800
نفقات مباشرة للمصنع	1700	1700	1700	1800	1800	2200
مصروفات إدارية	700	700	700	800	800	800
مصروفات بيعية	900	900	1300	1400	1400	1400
إضافات رأسمالية	-	-	-	1000	-	-
2- مجموع النقدية الخارجية	10780	11172	13450	15824	14824	14820
الفرق بين (1)، (2)	1420	(4752)	(4292)	3884	7060	14236
الاقتراض (أو السداد)	-	6000	6000	(2000)	(6000)	(4000)
رصيد النقدية آخر الشهر	1420	1248	1708	1884	1060	10236

ومن مراجعة العناصر السابقة نلاحظ أنه يدخل في تكوين الميزانية التقديرية النقدية أربعة مجموعات رئيسية من المدفوعات والمقبوضات النقدية هي:

1- العناصر المتعلقة بالعمليات العادية للشركة.
2- العناصر غير المتعلقة بعمليات العادية.
3- العناصر المتعلقة بشراء وبيع الأصول الثابتة.
4- العناصر المتعلقة بزيادة أو نقص استثمار الملاك.

ميزانية المصروفات الرأسمالية التقديرية:

إذا عمل المدير أو المستثمر بكفاءة عالية، وإذا تمت عملية تخطيط ومراقبة ميزانية الإيرادات والمصروفات بصورة مناسبة، فإن توقعاته بتحقيق الأرباح تصبح أقرب ما يكون إلى الحقيقة الماثلة أمامنا. إن جزءاً من هذه الأرباح سيوزع على المساهمين، أما الجزء الأكبر فمن الطبيعي إعادة استثماره في الشركة لضمان استمرارها وتطورها. وحيث أن المصروفات هي التي تولد الإيرادات فإنها والحالة هذه يتم تصنيفها على أساس أنها مصروفات رأسمالية وعليه فإنها توضع ضمن ميزانية المصروفات الرأسمالية.

إن المبالغ المدرجة في الميزانية التقديرية للمصروفات الرأسمالية مخصصة لاستبدال الآلات والمعدات والمرافق الموجودة حالياً في الشركة، أو لمواجهة التوسع المتوقع في المرافق لزيادة الإنتاج أو تطوير منتج جديد. ولكن هناك مصروفات أخرى خلاف تلك المتعلقة بالمعدات والمرافق، وتحتاج كذلك جزءاً كبيراً نسبياً من الأموال، وتحتاج هذه المصروفات الرأسمالية عادة إلى وقت طويل نسبياً قبل أن تعطي الإيرادات المتوقعة من هذه الاستثمارات. لنأخذ مثلاً أنشطة التطوير والتنمية والتي تحتاج إلى دعم مستمر ومتواصل، وقد تنظر الشركة عدة سنوات قبل أن يكون بالإمكان تقييم نتائجها. فعندما تخصص الإدارة مبالغ أكبر مما اعتادت عليه للصرف على حملة إعلانية من أجل فتح أسواق جديدة فإن هذا يعتبر قراراً

استثمارياً طويل الأجل لأموال الشركة. وهناك مبالغ معنية تلتزم الشركة بإنفاقها على المساعدات العامة لتحقيق المسئولية الاجتماعية. لهذه الأسباب تخصص بعض الشركات ميزانية خاصة لتعكس المصروفات على الاستثمارات الرأسمالية وتطوير وتدريب الأفراد، وفتح أسواق جديدة وبرامج الأبحاث والتطوير والإعلان والدعاية والمساعدات الخيرية الأخرى.

وبما أن الاحتياجات الطارئة للأموال للإنفاق على الحالات المشار إليها يصعب تقديرها على وجه الدقة لأنها تظهر من حين لآخر، إلا أن راقبتها يعتبر سهل التحقيق نسبياً بالنظر إلى أنها مقيدة بمبالغ لا يسمح بتجاوزها أكثر مما هو مخصص لها في الميزانية. ونظراً لحقيقة أن مثل هذه المشروعات الرأسمالية بطبيعتها طويلة الأجل، فإن عوائدها الفعلية لا يمكن أن تتحقق أو تحسب إلا بعد انتهاء مدة خدمتها، وحتى في مرحلة التشغيل من الصعب التأكد مسبقاً من القرار الاستثماري الذي تم اتخاذه في هذا المجال كان هو الأفضل من بين الدلائل المتاحة. وهذه الصعوبة التي ينطوي عليها تقدير الميزانيات الرأسمالية أمر لابد منه بالنظر إلى أن ما هو متاح للشركة من أموال يظل محدوداً مقابل العدد الكبير نسبياً من بدائل الاستثمار في المشروعات المقبولة. وعلى الرغم من صعوبات إعداد الميزانيات التقديرية الرأسمالية، إلا أن لها فوائد عديدة يمكن الحصول عليها من ما يلي:

1- أن الرقابة على المصروفات الرأسمالية مسألة حتمية وهو أمر يصبح تطبيقه أكثر سهولة مع وجود ميزانية تقديرية لها.

2- أن وضع ميزانية لمجالات الإنفاق الرئيسية يترتب عليه إدخال تحسينات على عملية التخطيط، بحيث يمكن من خلالها إجراء تقييم دقيق لبائل فرص الاستثمار المتاحة.

3- أن المصروفات الرأسمالية تحتاج إلى سيولة نقدية، وبالتالي فلابد من تحديدها في ميزانية إذا ما أردنا أن يكون لدينا أداة رقابية فعالة على مستوى السيولة الواجب توفرها في أي تاريخ.

4- يتعين تضمين الميزانيات التقديرية الرأسمالية مبالغ خاصة بحيث يتحقق مستوى أكبر من التنسيق لموارد الشركة وخاصة المالية منها.

الميزانيات التقديرية العامة:

الميزانية العامة عبارة عن بيان أو قائمة تبين العلاقة بين الموجودات والمطلوبات، وتغطي جميع الميزانيات السابقة، وتفصح عما إذا كان الأداء حسب المعايير الموضوعة في تلك الميزانيات، و بذلك تستطيع الشركة اكتشاف أي انحرافات عن معدلات الأداء المرغوبة، وهكذا نستطيع عن طريق تحليل الميزانية العمومية التعرف على المركز المالي لها في أي لحظة وحتى نهاية السنة حيث يتم تقييم الموقف العام لها، ولذلك تعتبر الميزانية العمومية أداة رقابية هامة للتأكد من دقة إعداد الميزانيات الأخرى ومدى الوفاء بها. إن الانحرافات عن المعايير الموضوعة قد يظهر الحاجة إلى إعداد ميزانيات خاصة لتحسين الرقابة على الأداء في بعض المجالات مثل الحسابات الدائنة، وحسابات الذمم أو مخزون السلع التامة الصنع.

ويوضح الجدول التالي نموذجاً لإحدى الميزانيات العمومية ف شكلها المبسط، حيث يظهر فيها أقسام الميزانية في جانبي الموجودات والمطلوبات، ونلاحظ أن ترتيبها في جانب الموجودات تم تنظيمه بحيث يعكس السرعة التي تتحول فيها الموجودات إلى نقدية،فنجد أن الموجودات المتداولة وضعت أولاً، فالنقدية تعتبر سيولة جاهزة والذمم تحتاج إلى وقت لتحصيلها لكي تصبح سيولة جاهزة، أما المخزون السلعي فهو

أكثر بنود الموجودات المتداولة حاجة إلى وقت لكي يتم بيعه وقبض ثمنه ذمم مدينة ويمضي وقتاً طويلاً قبل تحويل هذه الذمم إلى نقدية، وينطبق الترتيب ذاته على الموجودات الأخرى. وفي جانب المطلوبات، نجد المطلوبات المتداولة وقد تم ترتيبها حسب سرعة سدادها. (انظر الجدول).

ويتعين على الشركات الأخذ في الحسبان المرونة في تطبيق الميزانيات التقديرية، ذلك أن الإفراد أو عدم التحلي بالمرونة اللازمة التي تتصف بها الطط عموماً ينتج عنه سوء استخدام ضوابط الميزانية، إذ أنه عند استعمال هذه الضوابط من السهل جعلها منسجمة مع الأهداف المحددة في الميزانية، ومثال على ذلك مدير المبيعات الإقليمي الذي يواجه صعوبة في تلبية طلبات العملاء.

الميزانية العمومية التقديرية

	فعلي 2001/12/31	تقديري 2001/6/30
الموجودات:		
النقدية	7400	10236
المخزون السلعي	4800	26000
مواد أولية	6800	8400
بضائع جاهزة	1200	9000
	8000	17400
العدد والآلات	26000	27000
مخصص الاستهلاك	8200	9500
	17800	17500
مجموع الموجودات	38000	71136
المطلوبات		
حسابات دائنة	6000	8000
رأس المال	32000	63136
مجموع المطلوبات	38000	71136

لكي يتغلب على مشكلته البيعية، وقد يكون عنده من الأسباب ما يكفي لتبرير اعتقاده بأن دراسة السوق ستساعده في الحصول على حل يحقق له هدفه، وقد يكون إجراء الدراسة مستحيلاً بسبب عدم تضمين تكاليفها في الميزانية، ويعتبر هذا من الانتقادات الواضحة التي نلمسها بوضوح في الشركات، وهناك انتقادات أخرى أهمها، أن بيان الأهداف يكون على شكل رقمي ويتطلب تدوينها قدر كبير من الدقة قد يصعب تحقيقه. إن الخطر الأكبر المرتبط بضوابط الميزانية هو عدم المرونة واتسامها بالجمود، فهي كأي خطة أخرى، فإذا أردنا لها النجاح فلابد وأن تكون قابلة للتعديل والتكيف مع المعطيات الجديدة في الشركة والسوق، مع ضرورة مراعاة الموضوعية والتنظيم والترتيب الجيد، ويمكن تحقيق هذه المتطلبات بطريقة المراجعات الدورية للميزانية مثلها مثل أي ميزانية مرنة أخرى.

المراجعة الدورية للميزانية:

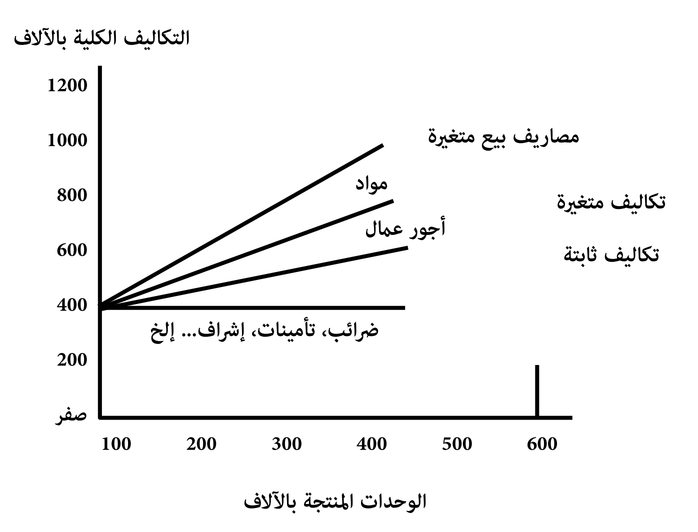
من الممكن إعداد الميزانيات التقديرية مسبقاً ولمدة سنة كاملة، ولكن هناك من الأسباب الكثيرة التي تجعل من إعدادها لفترات أقل هو الأفضل، ومن هذه الأسباب احتمال حدوث تغييرات جوهرية في الظروف التشغيلية تؤخر أو تحول دون تحقيق الأهداف المحددة في الميزانية، ومن العوامل المعرضة للتغير خلال فترة الميزانية تكاليف العمالة المباشرة وغير المباشرة، أسعار البيع، أسعار شراء المواد لهذه الأسباب تقوم الشركة بتجزئة السنة إلى فترات أقل تكون ربع سنوية أو شهرية. وتهدف المراجعة الدورية للميزانية إلى إدخال التغييرات الجديدة فيها حتى تظهر الميزانية المرنة ملائمة لحجم الفعلي للعمل والنشاط.

وعادة ما تتم المراجعات شهرياً، وخلال الشهر الثالث من فترة الميزانية يتم إعداد تقرير ربع سنوي عن الوضع الفعلي الذي تحقق، ثم تستمر دورة المراجعة الإدارية على هذا النحو حتى نهاية السنة المالية، ومع انقضاء فترة السنة المالية تكون الميزانية قد تم إعدادها طبقاً لحجم ونتائج الإنجاز الفعلي. ولكن هناك خطورة ملازمة لاستخدام المراجعات الدورية للميزانية كوسيلة لتحديد الظروف المتغيرة في الشركة، فإذا تم إجراء التغييرات بصورة متكررة وكان نطاق هذه التغييرات واسعاً فإن الميزانية الأصلية قد تصبح دون معنى، ومن ناحية أخرى، من الممكن أن تكشف المراجعات الدورية عن أدلة تظهر الحاجة لإجراء بعض التعديلات على أهدافها، ولكن يحدث في بعض الأحيان تعذر إجراء مثل هذه التعديلات الجوهرية في الأهداف بالنسبة للأنشطة والمشروعات الرأسمالية التي أصبحت في مرحلة متقدمة على طريق تنفيذها. ومن فوائد ا لتخفيض من أثر الاختلافات بين الميزانية السنوية والمعدلة الناتجة عن المراجعات الدورية هو الكشف عن أسباب عدم التنبؤ بها عند البدء بإعداد الميزانية الأصلية ذاتها، إذ يتعين على المسئول إدراك أن أكثر المجالات عرضة للتغير في السوق هي أجور العمالة، والمواد الخام، وأسعار بيع المنتجات والخبرة السابقة. إن هذه المتغيرات تؤكد إمكانية السيطرة عليها وأخذها تماماً في الحسبان، وتبعاً لذلك فإن دقة الميزانية الأصلية تتحسن على مدى عدة سنوات، حيث يقل كثيراً مدى الانحرافات السلبية وصعوبة تصحيحها.

الميزانيات المرنة:

قد لا تكون الانحرافات التي تكشف عنها المراجعة الدورية للميزانية ناتجة بالضرورة عن تدني الأداء أو عن تغيرات في تكاليف العمالة وأسعار البيع أو كلفة المواد بقدر ما هي ناشئة عن الحاجة إلى استخدام تكنولوجيا حديثة أو تطوير أساليب أو طرق عمل أكثر تقدماً.

إن إعداد الميزانيات للسنة المالية القادمة عادة ما يتم على أساس الحجم المتوقع للإيرادات، وعليه فإن إعداد الميزانيات التقديرية المرنة أو كما تسمى أحياناً بالميزانيات المتغيرة، بهذه الطريقة، تبين أثر التغيرات على حجم العمل. ويوضح الشكل التالي تمثيلاً بيانياً لميزانية المصروفات المتغيرة.



ويوضح هذا الشكل التمثيل البياني للعلاقة بين التكاليف الثابتة والمتغيرة في الميزانية المرنة. إن تحديد طبيعة العلاقة بين التكاليف المتغيرة ومستوى الأعمال يمكن أن يتم من خلال طريقتين، الأولى: إجراء تحليل تاريخي للتكاليف المتحققة عند مستويات مختلفة للعمل، والثانية: تطوير تكاليف قياسية.

التحليل التاريخي للتكاليف:

وتسمى هذه الطريقة أيضاً بطريقة تحليل الاتجاه العام، أو المنهج التاريخي للتحليل. ومهما كانت التسمية فإنها تظل أداة فعالة لتحديد العلاقة بين التكاليف المتغيرة وحجم العمل عندما يكون خط الإنتاج في الشركة محصوراً في بضعة سلع، وعندما تسهم كل سلعة بنسبة مئوية ثابتة من إجمالي المبيعات، فإن التحليل التاريخي قد يتألف من التكاليف الفعلية المترتبة على تحقيق أعلى مستوى من الإنتاجية في الشركة والتكاليف الفعلية عند أدنى مستوى من الإنتاجية. هاتين النقطتين الأعلى والأدنى يمكن تمثيلها على رسم بياني، ورسم خط مستقيم يعكس التكاليف المتوقعة لكل مستوى بين النقطتين التاريخيتين. وتزيد هذه الطريقة تعقيداً عندما يشمل تحديد المبيعات بيان التكاليف في كل سنة. لكنها تناسب الشركات ذات الإنتاج المتنوع، عندها يصبح من الضروري تحليل التكاليف في كل سنة ولكل نوع على حده.

التكاليف القياسية:

تستخدم هذه الطريقة في حسابات التكلفة الكلية لمستويات العمل أو الإنتاج أو البيع المختلفة، ولكي يتحقق هذا المطلب، من الممكن تطوير تكاليف قياسية لكل سلعة على حده، وبيان الكلفة المتوقعة للعمالة والمواد واللوازم الأخرى التي يتوقع أن تحتاجها كل وحدة منتجة، وهذه التكاليف القياسية تصبح هي ذاتها كلفة متغيرة في الميزانية ويصبح من السهل تنفيذ عملية الحساب بدقة.

حدود استخدام الميزانيات المرنة (المتغيرة):

تواجه الميزانيات المتغيرة خصوصاً تلك التي تستخدم طريقة التكاليف القياسية في حساب التكاليف الكلية لمستويات العمل المختلفة، بعض الانتقادات وهي:

1- أن هذه الميزانيات تعتبر مكلفة من حيث المال والوقت اللازم لإعدادها.

2- صعوبة تطبيقها بطريقة يترتب عليها توفير في المصروفات المتغيرة، ويظهر جانب من هذه الصعوبة في عدم المقدرة على التنبؤ بالتباين القصير الأجل في حجم العمل، ولو أمكن التغلب على هذه الصعوبة في بعض الأحيان فإن الفائدة التي سنحصل عليها من المعلومات ستكون محدودة. ولتوضيح هذه النقطة، لنفترض أن لدى أحد المشرفين 15 عاملاً، فمن غير المحتمل أن يؤدي تدني حجم العمل لمدة شهرين مثلاً إلى الاستغناء عن عدد منهم، فقد يكون من الأجدى الاحتفاظ بهم على المدى الطويل بسبب تمتعها بالكفاءة التي يحتاجها العمل، فالارتفاع المفاجئ في النشاط يمكن أن يتم التعامل معه ل نمنح العمال ساعات عمل إضافية بدلاً من تحمل مصاريف إضافية تنشأ نتيجة توظيف وتدريب عمال جدد لمواجهة احتياجات العمل.

وعلى الرغم من هذه الانتقادات هناك مزايا لاستخدام الميزانيات المتغيرة ومن هذه المزايا ما يلي:

1- أن للميزانيات المتغيرة هدف (معيار) محدد لمختلف مستويات العمل، دونما حاجة إلى إعادة الميزانية في كل مرة يحدث فيها تغير في حجم النشاط.

2- أن الفوائد الكبرى لا يتم الحصول عليها من الأهداف وحسب بل من الدراسة والتحليل الضروري لأعداد الميزانيات المرنة، فبالإضافة إلى التركيز على التكاليف المتغيرة التي تسهم في الكلفة الكلية لكل وحدة منتجة فإن إعداد هذه الميزانيات يحتاج إلى تحليل أدق لكل التكاليف الثابتة والمتغيرة على حد سواء.

محاذير استخدام الميزانية التقديرية في الرقابة الإدارية:

ذكرنا في أكثر من مناسبة أن الميزانيات التقديرية هي واحدة من الأساليب الرقابية الأكثر استخداماً في الشركات المساهمة وغيرها من المؤسسات، ولكن يتعين علينا أن نتذكر أنها واحدة من عدة أدوات رقابية، وكما هو الحال في أية أداة رقابية لها مزاياها ولها منتقديها، والشئ ذاته بالنسبة لاستخدام الميزانيات التقديرية كأداة رقابية لها فوائد كثيرة إلا أن هناك محاذير محتملة تنشأ عند القيام بعملية الرقابة وتنفيذها وهذه المحاذير هي:

1- أن هناك عوامل مهمة مثل أداء المدير، وخطط التطوير وإعادة التنظيم قد تلقي التجاهل بالنظر إلى أن الإنجاز في هذه المجالات يصعب تحويله إلى سيولة نقدية، وبالتالي يتعذر قياسه بالجنيه مثلاً.

2- هناك محاذير تنشأ نتيجة عدم القدرة على التمييز بين الأعراض والأسباب، فالأعراض ليست بالضرورة هي الأسباب التي أدت إلى الانحرافات، مثلاً هبوط الإيرادات الناتجة ع ن المبيعات قد لا يكون ناتجاً عن هبوط ي جهود التصنيع أو بسبب تأثير المنافسين في السوق، أو أن السلعة بطبيعتها موسمية أو الظروف الاقتصادية في السوق...إلخ.

3- هناك محاذير تنشأ نتيجة الممارسة الأتوقراطية من جانب بعض رؤساء الأقسام والمدراء وغيرهم من الموظفين، وعلى سبيل المثال: ينظر إلى وظيفة المراقب المالي أو مدير الميزانية على أنها وظيفة تنسيق وإرشاد وتوجيه جهود تطوير الميزانية، أما المراقبة الفعلية للأداء فهي من مهام الصف الأول من المدراء.

ومن المنافع الواضحة للرقابة الإدارية باستخدام الميزانيات التقديرية وجود بيان بالأهداف لجميع الوحدات التنظيمية وطالما أن الميزانية تعتبر معياراً للحكم على أداء المدير والإدارة، فإن الانحراف عن هذا المعيار يمكن قياسه بسهولة ويوفر في الوقت ذاته الأساس الضروري لتحضير وتنفيذ الإجراء التصحيحي المناسب. وهناك فوائد أخرى غير مباشرة ناتجة عن استخدام الميزانيات وهذه الفوائد هي:

1- عندما يتحقق التنسيق في تطبيق الميزانية يترتب عليه ظهور هيكل تنظيمي أكثر كفاءة بالنظر إلى أن الميزانيات تقيس أداء كل وحدة من الوحدات التنظيمية على انفراد، وهذا يساعد في تحديد نقاط القوة أو الضعف في الأداء التنظيمي.

2- المساعدة في تطوير نظم محاسبية مناسبة لعمل الشركة، إلا أن هناك علاقة قوية وعميقة بين نظام المحاسبة الملائم للشركة وإعداد سجلات الضرائب والقوائم المحاسبية التاريخية. إن بعض نظم المحاسبة لتقليدية تركز على العمليات الراهنة والتنبؤ بالأداء المستقبلي فقط بدلاً من تركيزها كذلك على تلك السجلات.

3- ينتج عن استخدام الميزانيات التقديرية تخطيط جيد لجميع مراحل عمليات الشركة، لأنها تركز على الطبيعة المستمرة لدورة التخطيط الرقابة – التخطيط.

4- توفر لنا الميزانيات التقديرية فهماً واضحاً للأهداف التنظيمية بالنظر إلى أن المدراء يجدون أنفسهم مجبرين على وضع أهداف منطقية يمكن تحقيقها في كافة المستويات التنظيمية.

المشكلات الإنسانية وردود الفعل السلوكية:

إن استخدام أي أداة رقابية له تأثيره المباشر على الأفراد في التنظيم، ونجاح أو فشل برامج الرقابة يعتمد إلى حد بعيد على اتجاهات أولئك الأفراد الخاضعين لنظم الرقابة – أعضاء الإدارة المتوسطة والموظفين العاديين – أكثر من اعتماده على دقة ونوع الأسلوب المستخدم في عرض هذه النظم. فالاتجاهات والاستجابات للضوابط الرقابية تختلف من شخص إلى آخر، فمنهم المتسامح، والصامت، والمتفهم لمدى الحاجة إلى وجود ضوابط معينة. ولكن وبصورة عامة عادة ما تثير هذه المسألة بعض المشكلات السلوكية خاصة عندما تقوم الشركة بإدخال الميزانيات التقديرية لأول مرة، وهذه المشكلات ناتجة عن إحساسهم بأنهم أمام تحديات يتعين عليهم اجتيازها بنجاح. فمثلاً قد يكون المدير معتاداً على إعداد جداول الإنتاج بمفرده على أنها من اختصاصه، والآن لم تعد هذه المهمة من اختصاصه وحده، وبما أن المركز الرئيسي سوف يستخدم الميزانية التقديرية في مراجعة أدائه، فقد توجه إليه أسئلة محرجة في حالة حدوث مبالغة أو عجز التقديرات عن تغطية ما هو وارد في الميزانية ذاتها، وهكذا من المحتمل أن يتم إضافة أو استبعاد بعض المهارات أو الحقوق، ومثل هذه التغييرات لا تلقي عادة قبولاً من الأفراد الذين يتأثرون بها سلباً. وردود الفعل هذه تفسرها الإدارة العليا في الشركة على أنها دليل لمدى النقص في الضوابط الرقابية وهكذا تقوم الإدارة بتطوير الضوابط الرقابية وفق دورة لا متناهية، تبدأ بوضع الإدارة للأهداف التخطيطية – ثم معايير الأداء – ثم أهداف تخطيطية، وقد وصف روبرت كاتز[1]. هذه الدورة الرقابية، وردود الفعل والمزيد من الرقابة كما يلي:

1- يتم تنفيذ معايير العمل المحددة مسبقاً بناء على أسس غير شخصية وغير متحيزة مثل: تقسيم العلم على أساس الكفاءة المتخصصة.

---

(1) Robert Katz, Harvard busines Review, Vol. 38, U.S.A., P. 86.

2- عند وضع الميزانية التقديرية موضع التنفيذ تواجه مباشرة مزيج من المشاعر السلوكية من جانب الموظفين والمدراء المساعدين الذين يرغبون بأن يعترف الآخرون بأهمية دورهم وإمكانياتهم في اتخاذ القرارات المتعلقة بعملهم.

3- تنشأ ردود فعل الموظفين نتيجة فرض الإدارة للمعايير والقوانين المنظمة للعمل من جانب واحد مما يعتبرونه برمجة مفصلة للسلوك الذي يتعارض مع حاجتهم لتحقيق الذات، أما الموظفين الذين يشعرون أنه قد أشئ فهمهم وتقديرهم، يعملون على تطوير أنماط سلوكية تساعدهم على مقاومة ضغوط المهام (المعايير) المعطاة لهم لتنفيذها، وينشأ عن هذا السلوك نوع آخر من التنظيم يدعى بالتنظيم الإداري الموازي أو التنظيم الذاتي ويطلق عليه آخرون بالتنظيم الغير رسمي للأفراد في الوحدات التنظيمية.

4- وكما هو بالنسبة للموظفين التنفيذيين والعمال، فإن للمدراء المساعدين ردود فعل كذلك، فالإدارة العليا في الشركة تتوقع من المدراء المساعدين دعم خطتها وعدم مخالفة أهدافها وسياساتها، ولكن سرعان ما يشعر هؤلاء بعدم قدرتهم على التنفيذ لأن ما طلب منهم يستحيل تنفيذه ويساء فهمهم لهذا الموقف، وبما أن معظمهم لا يفصح بوضوح عن موقفه تجنباً لسوء الفهم من جانب المدير العام فهم يحاولون إلقاء اللوم على بعض الموظفين والعمال التنفيذيين على أنهم غير قادرين على توجيه مرؤوسيهم، والتغلب على ردود الفعل السلوكية ينشأ لدى الإدارة العليا رد فعل مقابل يتمثل في أي من الموقفين التاليين:

- أن تصر الإدارة العامة على أداء أكثر دقة ووفاء بالمعايير المحددة، ومن أجل ذلك تضع ضوابط رقابية أشد وتستخدم أساليب تايلورية في المكافأة والعقاب.
- تقليل الاتصال بالموظفين إلى الحد الأدنى وإعطاءهم تعليمات ومن ثم التظاهر بالانشغال بعمل آخر.

5- وفي كلا الحالتين يلجأ الموظفين إلى تكوين رد فعل تجاهمها، وذلك بتطوير أنماط سلوكية جديدة، وتميل هذه الأنماط إلى الاستقرار عند مستوى جديد من الأداء المتدني أو الرضاء المتدني، حيث تبقى جميع المشكلات السابقة قائمة وتظهر مشكلات جديدة من نوع آخر.

6- عند هذه المرحلة من ردود الفعل المتقابلة تشعر الإدارة العليا أن الأمور تسير نحو الخروج عن السيطرة. وبدراسة الانحرافات الواسعة للمعايير المحددة مسبقاً في الميزانية التقديرية يميل موقف الإدارة العليا إلى استبدال بعض المدراء المساعدين وفرض المزيد من الضغوط والقواعد الرقابية أو محاولة إعادة تدريبهم حول كيفية جعل الموظفين يطبقون ما ترغبه الإدارة العليا من قواعد وإجراءات.

7- ما تفعله الإدارة العليا يعمل فقط على إلقاء الضوء على مخاوف المدراء المساعدين ومشاعر عدم الكفاءة لديهم، حيث يجد هؤلاء أنفسهم في موقف وظيفي غامض. فالإدارة العليا تتوقع منهم الضغط على الموظفين والعمال لتطبيق التعليمات وفق ما تنص عليه الخطة الموضوعية، في حين أن الموظفين يتوقعون من مدرائهم الاهتمام باحتياجاته ومطالبهم وقدراتهم الإنسانية.

8- ومهما يكن رد فعل المدراء المساعدين، فإن النتيجة المرجعة هي أن الموظفين والعمال سيظل شعورهم بأنه قد أسئ فهمهم وتقديرهم أكثر من ذي قبل، أما المساعدين فقد أصبحوا من هذا الواقع غير

قادرين على الإشراف والتوجيه وغير آمنين على وظائفهم في الوقت الذي أصبحت فيه الإدارة العليا أكثر خوفاً بسبب ضعف الرقابة، وتدني الروح المعنوية وهبوط معدلات الإنتاج، وارتفاع ملفت للنظر في معدلات دوران القوى العاملة.

9- تحاول الإدارة العليا السيطرة على الأمور في الشركة بتطبيق قواعد رقابية جديدة، وتغيير بعض الأفراد في مختلف المستويات التنظيمية، ولكن دون النظر في أي من الافتراضات الأصلية وهكذا، تستمر دورة النتائج والانحرافات السلبية غير المتوقعة.

من تطور المناقشة السابقة نلاحظ أن ثمة شئ خطأ. فدورة الرقابة – وردود الفعل السلوكية من جانب الأفراد – والمزيد من الضوابط الرقابية لا يمكن أن تظل بدون نهاية. وعادة ما يتم التوصل إلى نوع من الحل الوسط. فالإدارة العليا تضع معايير جديدة للأداء أقل ما هو متوقع في الميزانية، والموظفين بما في ذلك المدراء المساعدين يقبلون ذلك ولكن دون أن تستوعب كلية مدى الحاجة إلى الرقابة.

إن فهم أسباب مقاومة الضغوط والضوابط الرقابية يساعدنا على إعدادها وتنفيذها بطريقة لا تسمح باستمرار دورة الرقابة والمقاومة والمزيد من الضوابط الرقابية.

ما هي الأسباب التي تؤدي إلى ظهور المقاومة لدى الأفراد عند استخدام الميزانية التقديرية كأداة للرقابة؟

يفسر علماء النفس هذه الظاهرة بالقول أن في داخل معظم الناس نوع من المقاومة لأي شكل من أشكال الرقابة، وقد يكون السبب العام هو الرغبة في الحفاظ على الشخصية المستقلة لكل منهم ولكن إذا سلمنا بهذه الحقيقة فلن يكون هناك إمكانية بأن أهداف المؤسسة والأفراد أنفسهم ستتحقق، فالرقابة في مجال العمل ضرورية إلى حد لا يمكن بدونها إلا توقع الخسارة والإفلاس وتصفية المؤسسة ذاتها، وعليه يتعين على المدراء ليس فقط مواجهة ردود فعلهم على الرقابة كمسألة حتمية لنجاح أدائهم، ولكن عليه كذلك إقناع الموظفين وتخفيف المقاومة وتوضيح حقيقة أن العمل يصعب أداؤه بدون رقابية عليه.

إن الخطوات الثلاثة المكونة لعملية الرقابة وهي: وضع المعايير وقياس الأداء والقيام بالعمل التصحيحي توفر أساساً لمناقشة أسباب مشكلة مقاومة الأفراد للرقابة، هذه الأسباب من الأهمية بحيث يتعين علينا دراستها كما يلي:

1- التشدد في وضع المعايير الرقابية:

يتمثل رد الفعل الأولي من جانب الموظفين على تطبيق الميزانيات التقديرية والضابط الرقابية في التذمر والشكوى من أن معايير الأداء غير معقولة ومتشددة وقد تكون مبررات هذه الشكوى من جانب الموظفين حقيقة يتعين إدراكها، ومثال على تلك المبررات ما يلي:

- قد لا يكون هناك من جانب بعض الأفراد فهم أو رغبة أو قدرة على تحقيق الأهداف التنظيمية التي تحددها المعايير، ومثل ردود الفعل هذه تحدث عند فرض المعايير عليهم دون شرح أو تفسير لأهميتها والحاجة إليها. لذلك يتعين شرح دواعي تطبيق هذه المعايير بطريقة تجعلهم يشعرون بأن أهداف الخطة ما هي إلا أهداف شخصية لهم وللمؤسسة على حد سواء، وبدون ذلك فإن حالات التذمر من أن الأهداف غير معقولة ستستمر بكل تأكيد.

- تنشأ المعارضة والمقاومة للمعايير من كونها تزيد في كل سنة عن السنة السابق، أي أنها تتحرك في اتجاه واحد فقط إلى أعلى، وعليه يتعين علينا أن لا نستغرب رد الفعل المبدئي بأنها غير معقولة أو متشددة. ولتوضيح هذه النقطة لجميع العاملين يتعين مناقشتها معهم، ومثالاً على ذلك. قد تظهر ميزانية المبيعات مبلغاً أعلى يتوقع من كل مندوب تحقيقه في نهاية الفترة الحالية، إلا أن هذه الزيادة

في مبلغ المبيعات قد تتحقق نتيجة لارتفـاع أسـعار السـلعة، ولـيس بـالضرورة مـن الزيـادة في عـدد الوحـدات المباعة، وبذات الطريقة يمكن إقناع مسئولي وعمال الإنتاج، من أن الزيادة في عـدد الوحـدات المتوقـع إنتاجهـا غالباً ما تكون ناتجة عن تحسين طرق الإنتاج واستخدام آلات جديدة أكـثر تقـدماً وكفـاءة ولا تحتـاج إلى بـذل المزيد من الجهود من جانب العاملين، وحيث أن الميزانيات تعد سنوياً – ولتغطية متطلبات النمـو – عـادة مـا يظهر فيها زيادة مستمرة في الأداء المتوقع، لذلك من الضروري أن يدرك الجميع أن المهم ليس دواعـي الزيـادة في الأداء و حسب بل التفاعل في التفكير بالكيفية التي يمكن بها تحقيق المعايير الجديدة.

- والمبرر الثالث لمعارضة المعايير الجديدة من جانب الموظفين والمدراء المساعدين يكمن في طريقة تطبيقهـا عـلى أساس يومي، وبغض النظر عن كيفية تطوير ووضع هذه المعايير، تظهر ظروف غير متوقعة تجعل من إمكانيـة إنجازها عبارة عن عملية مستحيلة. فالمواد المستخدمة التي تفشل في تلبية المواصفات المحددة لتحقيق الجودة المطلوبة، أو تعطل الآلات تؤدي بالتأكيد إلى تدني نوعية المنتجات، والتطوير غير المتوقع من جانب المنافسين في السوق يمكن أن يؤثر على أداء مندوبي المبيعات، وفي مثل هذه الحـالات يلاحـظ المـدير العـام أسـباب حـدوث الانحرافات عن المعايير الموضوعة لهم مما يتعين عليه إطلاع المدراء المساعدين على مجريات الأمور ومحاورتهم في الكيفية التي يرونها مناسبة لوقف هـذه الانحرافـات أو اسـتطلاع رأيهـم بجـدوى وتـأثير إضـافة المزيـد مـن الضوابط الرقابية.

2- عدم دقة القياس:

يحدث في أحيان كثيرة أن تكون أدوات القيـاس غـير دقيقـة إلى درجـة لا تعكـس فيهـا مسـتوى الإنجـاز الفعلي للمعايير بدقة. وعند انتقاد معايير وإجراءات الرقابة باعتبارها غير دقيقـة، غالبـاً مـا نكشـف وجـود عوامـل أخرى، فقد تكون المعلومات المعطاة للمشرف الذي يعمل في إطار ضوابط الميزانية غير مناسـبة مـن حيـث توقيـت استخدامها في عملياته، وفي الوقت ذاته قـد ينتقـد المـدير الأعـلى الإجـراءات والقياسـات الرقابيـة لأن توقيتهـا غـير مناسب لمساعدته في التنسيق بين نشاطات مختلـف الإدارات والأقسـام، هـذه الشـكاوي مـن قبـل المشرف ومـديره الأعلى تؤثر بالفعل على دقة قياس الإنجاز الفعلي وبالتالي لا يمكن اعتبارها أخطاء ناجمة عن عملية القياس ذاتها.

ويحدث في أحيان أخرى أن المقاييس المستخدمة مقبولة إلا أنها لا تقيس كل مـا يتعـين قياسـه مـن أداء فعلي، ومعنى ذلك أن بعض أدوات القياس لا تقس كل شئ مهم، مثلاً: مشرف الإنتاج قد يوافق على أن طريقة عـد الوحدات يبين بدقة الكمية المنتجة، ولكن ذلك لا يكشف عن الهبـوط في عـدد الوحـدات المرفوضـة أثنـاء المعاينـة النهائية، وما يتبعها من خفض في كلفة إعادة العمـل. ومنـدوب المبيعـات قـد يعـترف وبسرعـة أن حجـم المبيعـات بالجنيه صحيح ويشكو في الوقت ذاته من أن المعلومات التي استخدمت في قياس أدائه كانـت غـير عادلـة، لأنهـا لا تعكس عدد العملاء الجدد، أو طول الوقت والجهد اللازم لزيـارتهم وهكـذا، يتعـين وقبـل المبـاشرة باتخـاذ الإجـراء التصحيحي التأكد من قياس جميع الجوانب ذات العلاقة بقياس الأداء.

وهناك انتقاد أشد لجميع المعايير باعتبارها لا تقيس الجهـد المبـذول، فقـد يحصـل شـخص عـلى تقـدير "جيد" عن وظيفة يعتقد أنها تستحق على الأقل تقدير "جيد جداً" بالنسبة لمقدار الجهـد المبـذول. والمشرف الجيـد والنزيه عليه ملاحظة مقدار الجهد المبذول في عمل ما وعليه أن يكافئ الموظف على ذلك الجهـد، وبهـذه الطريقـة يستطيع التخفيف من معارضة الموظف للطريقة التي تم فيها قياس وتقييم أدائه.

3-كراهية الإجراءات التصحيحية:

إن الإجراء التصحيحي المتخذ كنتيجة للفشل في الوفاء بالمعايير الموضوعة هو الذي يكون مبعثاً للقلق، فهناك اعتقاد مفاده: حيث لا توجد ضوابط هناك احتمال لعدم ملاحظة الأداء السيئ الذي يؤدي إلى الانحرافات السلبية الصغيرة والكبيرة، وفي حال ضبط وكشف هذه الانحرافات فإن هناك الكثير من الأعذار من جانب الموظف أو العامل في مختلف المستويات التنظيمية وغالباً ما تلقى هذه الأعذار قبولاً لسبب أو آخر.

ومن الأسباب التي تدعو إلى كراهية الإجراءات التصحيحية هي ما يلي:

- أن الإجراء التصحيحي شكل مباشر أو غير مباشر من أشكال الانتقاد أو الإدانة للفرد فانتقاد الفرد لا يمكن أن يكون غير شخصي تماماً مع أن مثل هذا الانتقاد قد يكون مستنداً على تحليل موضوعي لجميع الحقائق والأدلة، وهنا يظهر لدى الفرد ذاته ميل لرفض الانتقاد وتفسير ما قيل على أنه موقف عدائي مقصود.
- أن الإجراءات العلاجية تكشف عادة من عيوب الشخص وضعف أدائه أمام زملائه أو رؤسائه، ومثل هذه الحالة يصعب تجنبها عملياً عندما يكون الإجراء العلاجي هو النقل... أو في نهاية المطاف إلغاء عقد العمل. إن الخوف من الإجراءات العلاجية من جانب الموظفين هو الذي يؤدي إلى معظم ردود الفعل السلبية تجاه الضوابط الرقابية أكثر من كونها معارضة للمعايير أو انتقاداً لطرق القياس.

أظهر تحليلنا للأسباب التي تؤدي إلى ظهور المقاومة لدى الأفراد عند استخدام الميزانيات التقديرية في الرقابة وخصوصاً عند تطبيقها لأول مرة أن أي من الخطوات الثلاثة لعملية الرقابة قد يكون عرضه للمقاومة، وبالنسبة لبعض المراقبين تعتبر المقاومة رد فعل على الضغوط الناتجة عن تطبيق الضوابط الرقابية، هذا الاعتقاد يدعون لبحث الأسباب التي تجعل الأفراد العاملين في الشركة ينظرون أو يشعرون أن الضوابط الرقابية ما هي إلا أدوات ضغط عليهم.

الضوابط كأدوات ضغط:

هناك سببين رئيسيين لاعتبار ضوابط الميزانيات التقديرية بوجه خاص أدوات للضغط وهما:

1- إذا اعتبرنا أن الضوابط هي معايير الأداء، فإننا نتوقع من الأفراد أن يكون جهدهم المبذول في تحقيق تلك المعايير أكبر إلى حد ما من الجهد المبذول في حال عدم وجود معايير أداء من أساسه، وهكذا يتضمن أي نوع من المعايير بطبيعتها درجة من الالتزام والضغط.

2- والمصدر الثاني للضغوط ينشأ عن الإجراءات التي تتبع عادة عند تطوير أو تطبيق ضوابط جديدة. وفي العادة تضع الإدارة الوسطى والموظفين والعمال التنفيذيين الآخرين، حيث يتولد شعور لديهم بأن الإدارة العليا غير راضية تماماً عن مستوى أدائهم الذي اعتادوا عليه، وغالباً ما يترتب على ذلك رفع فعل على الرقابة المفروضة من أعلى استجابة غير كافية وهكذا تتكرر دورة الرقابة والمقاومة والمزيد من الضوابط التي سبق الإشارة إليها.

إن الضوابط التي ينظر إليها أو يتم تطبيقها على نحو غير ملائم يمكن أن تولد مشاكل خطيرة في العلاقات الإنسانية وقد أوجز أحد الكتاب أن ما يحدث عن التطبيق السئ للميزانيات التقديرية كأداة رقابية على الأفراد هو ما يلي:

1- يعمل ضغط الميزانية والتطبيق السئ لها على توحيد الموظفين ضد الإدارة ووضع مشرف المصنع في حالة من التوتر. وهذا التوتر قد يؤدي إلى تدني الكفاءة وربما إلغاء كامل لدور المشرف.

2- يشعر موظفو الإدارة المالية بالنجاح عندما يكتشفون بعض الانحرافات في أداء العاملين في المصنع. وهذه الانحرافات ينشأ عنها مشكلات إنسانية.

3- استخدام الإدارة العليا للميزانيات دون إشراك المشرف في إعدادها يجعله في التنفيذ والرقابة يهتم بمشاكله إلى حد كبير.

4- بعض المشرفين يستخدمون الميزانيات كوسيلة للتعبير عن أنماط القيادة لديهم، وعندما يؤدي هذا السلوك إلى الأضرار بالأفراد فإن اللوم يلقي على تقديرات الميزانية مع أنها عامل حيادي في مثل هذا السلوك.

تأثير الضغوط على الأفراد:

تتولد الاستجابات السلبية لدى الأفراد تجاه الميزانيات التقديرية أو الضوابط الأخرى عند عدم قدرتهم على فهم أو تحقيق الأهداف المحددة في الميزانية والمناط بهم إنجازها.

إن التوترات والضغوط الناجمة عن استخدام الميزانيات التقديرية بما تحتويه من أهداف – معايير – قد تؤدي إلى معاناة المشرف وتدني قرته على توجيه الأفراد ثم فقدان الاهتمام بالعمل، والالتزام فقط بحرفية القانون، وهي أنماط من السلوك الذي يعكس طريقته في الهروب من الحالات التي لا تسره أو لا يقبل بها. وهناك بعض المشرفين الذي يردون بنوع من العصبية بهدف نقل المسئولية عن فشله إلى إدارات أو أفراد آخرين في التنظيم.

وتشمل ضوابط الميزانية بطبيعتها احتمالات تدني أنماط علاقات التعاون بين العاملين في التنظيم نتيجة لاختلاف آرائهم، وانتماءاتهم الإدارية وكفاءتهم في الأداء، وعند فرض ضوابط الميزانية من الأعلى تتكون مجموعة متخصصة من العاملين يأخذون على عاقتهم وجه الصدارة في تنفيذها، وعادة ما يكون أفراد هذه المجموعة من التابعين للمراقب المالي، أن معيار الحكم على مدى نجاح مسئولي الميزانية هو في مدى ما يتحقق فعلاً من الأهداف الموضوعة فيها، والفشل في ذلك هنا يكون من جانب الموظفين وليس بالضرورة من وضع أهداف غير عملية أو غير واضحة من قبل المسئولين عن إعدادها. وفي حالة بلوغ الأهداف ذاتها يشعر المدير العام أو المدير المالي بالخجل، وهنا يمكننا إدراك لماذا تكون العلاقة بين المدير من ناحية والمراقب المالي وموظفيه من ناحية أخرى في حالة تعارض في معظم المواقف العملية.

وقد ينتج عن هذا التعارض قيام بعض مشرفي العمل بتعظيم وزيادة شكاواهم وتنسيبها إلى الصعوبات الناتجة عن فرض الضوابط على الأفراد الآخرين. مثلاً قد ينتقد البعض إدارة القوى العاملة في عدم تنفيذها إجراء تنظيمي وليس على قدرتها في توفير موظفين على درجة عالية من الكفاءة والتأهيل. وقسم مراقبة الجودة قد يوجه إليه انتقاداً لقيامه بوضع مواصفات يستحيل من الناحية العملية تلبيتها في إطار الميزانية أو على أساس معايير الإنتاج الموضوعة فيها.

ومثل ردود الفعل التي ناقشناها حتى الآن هي في الواقع وصف لما يمكن أن يحصل أو يقوم به المشرف أو الموظفين والعمل عندما يفسرون الضابط الرقابية على أنها أدوات ضغط عليهم، ومثل هذه الظواهر قد ينتشر إلى إدارات وفروع وأقسام أخرى.

رد الفعل الجماعي عند الضغوط:

إن ردود الفعل التي ناقشناها لا يتطور فوراً، لأنه لا يكون أصلاً مخططاً لها مسبقاً من جانب الأفراد أو مشرفيهم. إلا أن رد الفعل الجماعي حتمي ويسير وفق نمط تطويري يمكن تمثيل مراحله على النحو الآتي:

1- يشعر الأفراد بزيادة الضغوط عليهم.

2- يتوصلون إلى أدلة معينة لهذه الضغوط ويشيرون إليها بالتحديد.

3- الإحساس بعدم الارتياح والتوتر.

4- يسألون بعضهم إذا كانوا يشعرون هم كذلك بالضغوط وعدم الارتياح.

5- الإحساس بنوع من الارتياح لأن السائلين يكتشفون أنهم ليسوا وحدهم الذين يعانون من الضغوط.

6- يدرك هؤلاء أن بإمكانهم الحصول على مساندة عاطفية من بعضهم البعض من خلال التجمع، حيث يصبح بالإمكان الاعتراض بصورة علنية.

7- تظهر قيادة إدارة مقبولة من جانب أعضاء هذه الجماعة، يعملون كفريق واحد.

ولكن ما الذي يحدث بعد ذلك على مستوى الموظفين العاديين وعلى مستوى المدراء.

مستوى الموظفين والعمال التنفيذيين:

لنفترض أن إنتاجية المصنع أو الأفراد العاملين في قسم يقوم بأعمال كتابية ثابتة عند مستوى 75% من المعايير الموضوعة لهم، وأن هناك ظروف أو قوى معينة تعيق زيادة الإنتاج وتحاول إبقاؤه عند هذا المستوى، وقد يكون المشرف راضياً عن هذا المستوى وهذا هو ما يستطيع تحقيقه وفقاً للأساليب والوسائل المتاحة له. إن الفرد عضو الجماعة لا يستطيع أن يخالف أو ينحرف عن هذا المستوى من الإنتاجية وذلك بسبب الانسجام والتوافق العفوي بين أعضاء الجماعة مما يجعله ملتزماً بما يفكرون به. إن الإحساس بالضغط يتم أولاً من جانب المشرفين الذين يحاولون تطبيق المعايير الجديدة التي يعتقدون أنها ممكنة التحقيق من جانبهم.

مستوى المدراء:

إن تشكيل الجماعات ويطلق عليها كذلك "التنظيمات غير الرسمية" التي تهدف أساساً إلى مقاومة الضغوط من جانب الإدارة العليا غير محصور بالعمل والموظفين التنفيذيين في المصنع أو المكتب، فقد تظهر جماعات غير رسمية أخرى ضمن كل إدارة في الشركة وفي مركزها الرئيسي، وهكذا يشعر المدراء المساعدون أنهم واقعون بين ضغوط تحقيق أهداف الميزانية التقديرية وبين المشرفين الذين فرضت عليهم تلك الأهداف من الإدارة العليا أي أنهم في خضم التناقض ويبحثون عن المساعدة من الذين معهم في نفس الوضع، وعند الحديث مع المساعدين يشكون عدم تعاون المشرف معهم، وعند الحديث مع المشرف يشكو من القائمين على إعداد الميزانية، وعندما يتحدث المدير والمشرف مع الإدارة العليا في الشركة يلقي باللوم على عدم كفاءتهم، وعدم قدرتهم على ضبط العاملين وتوجيههم.

الإجراءات التصحيحية للانحرافات السلوكية:

يوجد عدة طرق للاستخدام الفعال للضوابط والتي من شأنها التخفيف من مقاومة الأفراد لها، واتخاذ الإجراءات التصحيحية للانحرافات السلوكية الناجمة عن ردود فعل الأفراد على المعايير الموضوعة في الميزانية التقديرية، وهذه الطرق أو الأساليب هي:

1- بناء اتجاهات مناسبة:

يعتمد نجاح تكوين الاتجاهات الإيجابية لدى الأفراد في التنظيم على ما تقدمه الإدارة العليا من دوافع، مثلاً: يمكن صياغة الضوابط وتقديمها كأدوات لإرشاد المدراء المساعدين نحو الأداء الأفضل أو لاستخدامها من قبلهم كأداة لقياس وتوجيه أداء الأفراد والمشرفين. ولكن تكون الضوابط فعالة يتعين تصورها كذلك مثل مسطرة مدرجة يتم عليها قياس مستوى الأداء، كما يتعين الاعتماد على المشاركة الفعلية للمدراء المساعدين والمشرفين في عملية تحديد الأهداف كأسلوب لخلق اتجاهات إيجابية لديهم.

2- وضع الضوابط الرقابية في أيدي المدراء المساعدين:

إذا رغبت الإدارة في معالجة ردود الفعل السلوكية والتخفيف من حدة المعارضة في كل مرة يتم فيها تطبيق الضوابط الرقابية في الميزانية التقديرية، فمن الأفضل لها وضع مسئولية إعداد وتنفيذ الضوابط في أيدي مدراء الإدارات. صحيح أن موظفي الإدارة المالية المؤهلين والمدربين مهمين لأعمال الشركة وتطويرها، إلا أن إعداد الضوابط وتطبيقها عند المستوى التشغيلي أو التنفيذي من الأفضل أن تكون بواسطة المدير المسئول، ويتعين على المدير عن إعداد الضوابط وضع المسود الأولى لها، وإذا لزم فيما بعد إجراء أي تعديلات فلابد له من التنسيق والتعاون مع المدير أو المراقب المالي للوصول إلى صيغة نهائية للأهداف.

ولتطبيق الضوابط بصورة سليمة يجب أن يكون لدى المدراء معايير مناسبة للأداء ومعلومات كافية عن حجم الإنجاز الفعلي. إن المعايير أدوات فعالة يتم على أساسها قياس مستوى الأداء الفعلي، وهي العمود الفقري لأي جهد رقابي، وكما هو من الطبيعي أن يكون لأداء الأفراد معايير أداء فهو كذلك بالنسبة لإدارة الإنتاج والمواد، والمبيعات، وصيانة الآلات والمرافق. ويتعين أيضاً وضع معايير الأداء والتكلفة للوحدات الإدارية، وللمدير المالي دوراً مميزاً في هذا المجال، غذ أن كفاءته تطفو على السطح إذا استطاع الحصول على المعلومات الحديثة وتقديمها لمسئولي الإدارات والأقسام لكي يتمكنوا في الوقت المناسب من اتخاذ الإجراءات التصحيحية الضرورية بحيث يتوافق الأداء مع توقعات الميزانية، ويتعين عليه المشاركة في تحديد الخطوات الواجب أتباعها لإجراء التعديلات الضرورية في حينها.

3- أتباع الخطوات التنظيمية:

تتطلب الرقابة الفعالة عن طريق الميزانيات التقديرية وجود هيكل تنظيمي مفهوم وواضح لجميع المدراء والمشرفين ومرؤوسيهم، وبوجود هيكل تنظيمي واضح يتعرفون على نظرائهم ورؤسائهم المباشرين ومهامهم ودرجة التنسيق المطلوبة بين بعضهم البعض. ومع وجود خطوط تنظيمية واضحة تصبح الميزانيات أداة أكثر قدرة وسهولة على قياس الأداء، أما إذا كانت خطوط التنظيم غامضة فإن أهداف الميزانية ستظهر في مستوى يعكس تدني كفاءة التنظيم حيث تكون المهام والواجبات غير محددة المسئولية وعليه يفضل إعادة النظر في التنظيم من حيث الموظفين والوظائف وتهيئته لإعداد الميزانية التقديرية مما يساعد على تخفيف الازدواجية في الأعمال وردود الفعل السلوكية المحتملة.

2- التقارير الإدارية:

ويقصد بها التقارير التى يتم وضعها لتقدير كفاية الأعمال الإدارية وبيان سيرها ويعتبر هذا الأسلوب من أهم أساليب الرقابة لما يتسم يه من وضوح ، ودقة عن حقيقة مجريات الأمور فى المنظمة التى يستعين بها المختصون بأجراء الرقابة .

ويتضمن هذا الأسلوب تواجد البيانات المحددة عن العمل الإدارى ولابد أن تكون هذه البيانات واضحة حتى يمكن من خلالها الوقوف على مدى تنفيذ البرامج وفقا لما ينتهى اليه التقرير من حيث الكم والكيف والزمن المحدد للتنفيذ وطبيعته وأهم هذه التقارير هى تلك التى يرفعها العاملون فى المستويات التنفيذية أو التشغيلية لما تتصف به من واقعية ، وتصل هذه التقارير بانتظام وبشكل دورى الى رؤساء كل وحدة ، حتى يمكن رفعها الى القيادات العليا التى بدورها تقوم بعمليات الدراسة والتمحيص ، والتوجيه ثم اتخاذ القرارات المناسبة فى نهاية المطاف ، لإصلاح ماثبت من إنحرافات أو أخطاء .

وتقسم هذه التقارير الى تقارير خاصة بكفاية العاملين وأخرى خاصة بتفسير سير الأعمال الإدارية ، ويجب أن تتصف جميعها بالأمور التالية :-

أ- أن يكون التقرير مركزا ومستوعبا للمحتوى المطلوب

ب- أن يكون مختصرا ن بعيدا عن التطويل

ج- أن يكون منتظما ودورياً .

د- أن يتضمن بعض التوجيهات الخاصة بالمستقبل .

وللتقارير الرقابية الشفهية أهمية فى سرعة نقل المعلومات الى المستوى الأعلى كما إنها تستخدم فى حال العمل على تصحيح إنحراف قد يؤدى الى ضرر كبير إذا ما استمر الأداء لفترة زمنية بنفس السلوب وبالتالى يساهم التقرير الشفهى فى سرعة اتخاذ القرار حتى يمكن تقليل المخاطر الناتجة عن الإنحراف الى أدنى حد ممكن .

وهناك عيوب للتقرير الرقابى الشفهى منها ، عدم دقة نقل المعلومات خاصة اذا انتقلت – شفاهة من أكثر من فرد وكما أن مثل هذه التقارير لا تكون موثقة باحتمال تغير المعنى المراد نقله أو سوء فهم للحالة بشكل صحيح .

أما التقارير المكتوبة فهى أكثر دقة وتنظيما وتعبر عن الحالة بوضوح دونما غموض كما يمكن قراءتها ونقلها الى أكثر من مستوى ادارى دونما أى تغيير فى المعنى وهى تعتبر وثيقة يمكن الرجوع اليها فى أى وقت .

لمن يرسل التقرير الرقابي؟

توجه التقارير الرقابية عادة إلى الشخص المسئول في التنظيم عن اتخاذ الإجراء التصحيحي، وعادة ما يتم تزويد المدير الأعلى بنفس المعلومات ولكن بطريقة أكثر اختصاراً، فمثلاً، رئيس العمال يحتاج إلى معلومات تفصيلية لوصل الآلات والأفراد في قسمه، ومدير المصنع يكفيه قوائم ملخصة ومكثفة تظهر مستوى الأداء الفعلي في المصنع بالنسبة لمعايير إنتاج الآلات والأفراد وتكتب هذه القوائم بالأرقام ويفضل التعبير عنها بنسب مئوية لكل قسم من أقسام المصنع، ومثال ذلك أيضاً المدير الإقليمي الذي يحتاج سجلاً يومياً ومفصلاً عن أداء كل واحد من مندوبي المبيعات، في حين يعد التقرير الذي يرفع إلى مدير عام المبيعات بحيث يلخص فقط بالأرقام والنسب المئوية حجم المبيعات في كل منطقة، وعند إعداد التقرير الرقابي للإدارة العليا توضع التوصيات أي مقترح ما يجب عمله في الصفحة الأخيرة، مع أن بعض

التقارير في الآونة الأخيرة بدأت تظهر على الصفحة الأولى لإبراز أهميتها وتوفير الوقت على المدير العامة خاصة إذا كانت التقارير تضم عدداً من الصفحات والجداول والرسوم البيانية...إلخ[1].

مواصفات التقارير الرقابية الجيدة:

تشكل التقارير جزءاً لا يتجزأ من نظام الرقابة الإدارية، وعليه لابد وأن تشملها خصائص نظام الرقابة الفعال التي تم استعراضها في أماكن أخرى من هذا الكتاب، فالتقرير يحتوي على معلومات وبيانات مهمة تصف الوضع الراهن للإنجاز وما يجب عمله لتصحيح الانحراف أو توصيات تحول دون حدوثها في المستقبل، لذلك يتوجب إعدادها وتقديمها في الوقت المناسب، خاصة تلك التقارير المعدة لمشرف العمل، وعندما تقدم التقارير معلومات رقابية فلابد كذلك من أن ترفع إلى مشرف العمل وإلى المدراء في الشركة وفق المسارات التنظيمية، كما يجب تضمينها بيان عن حالة النشاط في المجال الأكثر حساسية في عمل التنظيم، ففي الشركات التي يعتمد فيها النمو على تقديم منتجات جيدة أو تحسين الجودة تحتاج إلى تقارير عن نشاط البحث والتطوير، وعندما يرتكز اهتمام المدير على كفاءة التصنيع فإنه غالباً ما يرغب بالحصول على تقارير تفصيلية لعملية الإنتاج. ومن مواصفات التقارير الجيدة تلك التي تأخذ تكلفتها بالاعتبار، وعليه فالتقرير يجب أن يعد بطريقة اقتصادية وأن تقاس بمقدار ما تسهم به فعلاً في عملية الرقابة، وبما تتضمنه من معلومات كافية ومعبرة عن الاتجاهات المستقبلية وبطبيعة الحال الوضع الراهن، وهناك مواصفات أخرى نذكر منها:

1- أن يحوي التقرير التركيز على الاستثناء وبيان أهميته.

2- أن تكشف القوائم الموجزة على الانحرافات السلبية في العمل.

3- أن توضح بجلاء اتجاه ونطاق الانحراف وتأثيره في المستقبل وتقترح التوصيات الملائمة لمعالجته.

3- تحليل النسب المالية:

تعتبر النسب المالية أداة فعالة للرقابة المالية والإدارية معاً. ويقصد بتحليل النسب قيام الشركة بالبحث والتحري التفصيلي عن المعلومات التي تفصح عن مضمون العلاقات التي تربط بين البنود في قائمتي الميزانية العمومية والدخل، وتفسير أسباب نشوء هذه العلاقات. وتقتضي الطبيعة الخاصة باستخدام النسب كأداة رقابية التأكد وتوضيح موقف الشركة من عملياتها التي قامت بها خلال الفترة الماضية ومعرفة ما إذا كان هناك انحرافات سلبية ومعالجتها وكذلك وجود انحرافات إيجابية وتدعيمها.

وتهتم النسب المالية، كما قلن بدراسة العلاقة الرقمية بين بندين أو متغيرين، وكمان نعلم أن حساب النسب يتم بتقسيم رقم على رقم آخر، والجواب إما أن يكون نسبة مئوية (%) أو نسبة مطلقة (1: 1) أو جزئية (كسر) أو بعدد مرات تكرار البسط على المقام. ومع أن النسب المذكورة تبدو مختلفة إلا أن جميعها يعبر عن حقيقة رياضية واحدة، وعلى الرغم من أن الرقابة عن طريق أدوات النسب المالية يعتمد على مدى دقة البيانات المتوفرة عن نشاطات الشركة خلال السنة المنتهية، إلا أن النتيجة التي تحصل عليها من حساب النسب لا تزودنا بمعلومات الملي فرصة ثمينة لتفسير العلاقة بني بنوك كل من الميزانية وقائمة الدخل. وتظهر أهمية استخدام النسب المالية في الرقابة على نشاطات الشركة في قدرتها على إجراء المقارنة بين متغيرين واكتشاف الانحرافات، مما يضيف للمراقب إمكانية أخرى لفهم وتفسير هذه العلاقات.

(1) William Foote Whyte, Learning from the field, SAGE publications Inc., London, N.Y. 1984, P. 121-124.

وتكمن أهمية المقارنة في العمل الرقابي في أن رقماً واحداً وبمفرده لا يعني لنا الشئ الكثير إلا إذا تمت مقارنته أو تنسيبه لرقم آخر. حيث تصبح له دلالة ومعنى، فلو قلنا أن الشركة حققت ربحاً صافياً مقداره 20000 جنيه فإن هذا الرقم يضعنا في موقف غامض نحتاج فيه إلى معلومات أكثر وضوحاً، ولكن إذا تم تنسيبه مثلاً لحجم المبيعات البالغ مليون جنيه، عندها يصبح الموقف أكثر وضوحاً وذا معنى لأنه زودنا بمعلومات مفيدة حول كفاية أو عدم كفاية الأرباح البالغة في هذا المثال 20%، وإذا ما قارنا هذه النسبة أو ذلك الرقم ذاته بما حققته الشركة في السنوات السابقة فإن ذلك سيمكننا من التعرف على أداءها العام، وبالتالي ما إذا كانت قد حققت تقدماً أو تراجعاً في حجم نشاطها، أما إذا قارنا تلك النسبة أو الرقم مع مثيله في متوسط الشركات العاملة في نفس المجال أو القطاع الاقتصادي الذي تنتمي إليه فإنه يصبح بإمكاننا الحكم عما إذا كان المركز التنافسي لها في السوق في وضع قوي أو ضعيف بين مثيلاتها من الشركات العاملة في نفس النشاط.

وعليه، نلاحظ أن المقارنة، والتفسير، هما أساس استخدام النسب المالية في الرقابة على نشاطات الشركة، فالمقارنة تقيس لنا درجة أو مدى التطابق بين الإنجاز الفعلي والمعيار، أي الإنجاز المطلوب تحقيقه، فقد يظهر وجود انحراف سلبي أو إيجابي عن المعيار المحدد في حين يقدم التفسير الأسباب التي أدت إلى حدوث التطابق أو الانحراف، ومتى ما استطعنا معرفة أسباب الانحراف السلبي يصبح بمقدورنا تحقيق الإجراء التصحيحي، وعلى العموم هناك ثلاثة طرق للمقارنة يمكن استخدامها جمعياً وهي:

1- طريقة تحليل الاتجاه العام: تستخدم هذه الطريقة لتحديد مدى التقدم أو لتراجع في أي من نشاطات الشركة خلال فترة زمنية محددة، ويتم ذلك بمقارنة النسب المالية لهذه النسبة مع السنوات السابقة.

2- مقارنة نسب الشركة مع شركات أخرى مماثلة في الحجم والنشاط ولنفس العدد من السنوات وتفيد هذه الطريقة ف معرفة أي الشركتين أقوى.

3- معيار الصناعة: وهي طريقة أخرى في المقارنة، ويقصد بها مقارنات نتائج حساب النسب للشركة مع متوسط النسب المالية للشركات الأخرى العاملة في نفس المجال، وتفيد النتائج في تحديد المركز التنافسي لها في السوق بالنسبة للقطاع الاقتصادي الذي تنتمي إليه.

وهناك فئات عديدة من الناس ذوي العلاقة بالشركة تستفيد من هذه الأداة الرقابية وهم:

1- **فئة حملة الأسهم**: الذي يهتمون بالجوانب المتعلقة بقدرة المدير المالي على تحقيق الأرباح على استثماراتهم وعلى الوضع المالي للشركة وعليه فإنهم يستخدمون نسب الربحية كأداة رقابية لتحقيق هذا الطلب.

2- **إدارة الشركة**: تقوم الشركة بين فترة وأخرى بتقييم كفاءاتها التشغيلية، ولذلك فهي تهتم بالكشف عن نقاط القوة والضعف أو الانحرافات السلبية والإيجابية لأدائها العام والعمل على معالجتها، ولتحقيق هذا المطلب نجدهم يستخدمون نسب الربحية، والسيولة وكلاهما يقيس الكفاءة التشغيلية.

3- **أصحاب الديون قصيرة الأجل**: وهؤلاء يهتمون باستخدام نسب السيولة للتأكد مما إذا كانت الشركة قادرة على الوفاء بالتزاماتها المالية الجارية في مواعيد استحقاقها.

4- **أصحاب الديون طويلة الأجل**: يتطلب الأمر أحياناً من الدائنين مراقبة أعمال الشركة للتأكد من مدى قدرتها على الوفاء بأقساط الديون طويلة الأجل ودفع الفوائد في مواعيد استحقاقها، ولذلك نجدهم مهتمين بقياس ربحيتها طويلة الأجل، ومثل تلك النسب التي تقيس الربحية على المدى الطويل هي نسب رأس المال ونسب الرفع المالي.

ولا شك أن النسب المالية تقدم معلومات هامة عن عملاء الشركة فضلاً عن الكشف عن مركزها المالي، ولذلك فهي تعتبر ذات طبيعة مالية طالما أن الكثير من هذه البيانات الأساسية مأخوذة من الميزانيات المعتمدة قانونياً والمعلن عنها لجميع فئات المستفيدين وذوي العلاقة بأنشطتها، والمعلومات التي توفرها هذه النسب هي معلومات تكشف عن المركز المالي للشركة، وهناك ثلاث أنواع من النسب التي تستخدم كأدوات رقابية وهي: نسب ربحية المبيعات، ونسب ربحية الاستثمارات ونسب القيمة السوقية للسهم[1].

نسب ربحية المبيعات:

من الضروري حساب الربحية من سنة لأخرى لتوضيح اتجاه نمو الأرباح على مدى عدد من السنوات السابقة ومن ثم التنبؤ بالاتجاهات المستقبلية. إن التعبير عن الربح كنسبة مئوية من حجم المبيعات يساعدنا بوجه خاص في تحليل الإسهام المحتمل لخطوط الإنتاج الجديدة، ومن فوائد هذه النسب أنها تستخدم في قياس الكفاءة الإدارية وفي التحكم بالتكاليف المتغيرة المتغيرة. ويمكن قياس وتقييم الربحية من خلال مجموعة من النسب التالية:

$$\text{1- نسبة هامش الربح الإجمالي} = \frac{\text{الربح الإجمالي}}{\text{المبيعات}} \times 100\ \%$$

عند قسمة الربح الإجمالي على المبيعات تعكس النتيجة مدى قدرة كل جنيه مبيعات على تحقيق أرباح إجمالية، ويعتبر هذا معياراً أو أداة للحكم على مدى كفاءة الشركة وقدرة إدارتها على تحقيق أرباح إجمالية من المبيعات، فإذا حققت نسبة عالية فإن هذا يعكس قدرتها على الإنتاج بكفاءة منخفضة نسبياً، وعلى العكس من ذلك يعني أنها تنتج وتبيع بضاعة بكلفة عالية أو أنها تبيع منتجاتها بأسعار متدنية مما يعني عدم قدرتها على إدارة مواردها بطريقة مثالية.

$$\text{2- نسبة هامش الربح الصافي} = \frac{\text{صافي الربح بعد دفع الضرائب والمصاريف}}{\text{المبيعات}} \times 100\ \%$$

تقيس هذه النسبة العلاقة بين صافي الربح والمبيعات، وهي مثل سابقتها تعكس كفاءتها الإدارة في استغلال موارد الشركة وتحقيق الأرباح، ولذلك فهي أداة رقابية كثيراً ما تستخدم للحكم على مدى كفاءة العاملين وقدرتهم على مواجهة الصعوبات التي تواجه الشركة.

نسب ربحية الاستثمارات:

تتكون نسب ربحية الاستثمارات من ثلاث مجموعات كل مجموعة تضم عدداً من النسب، وهذه المجموعات التي تستخدم كأدوات للرقابة على عوائد الاستثمارات، والاستثمارات هي مجموعة الموجودات، رأس المال، حقوق الملكية.

وستتناول فقط النسب ذات الأهمية كأدوات رقابية.

---

(1) د. علي عباس، الإدارة المالية، دار زهران للطباعة والنشر، الأردن، عمان، 1994، ص67،68.

$$1\text{- نسب العائد على رأس المال المستخدم} = \frac{\text{صافي الأرباح بعد الضرائب}}{\text{رأس المال المستخدم}} \times 100\ \%$$

تقيس هذه النسبة، نسبة العائد على رأس لمال المستخدم ومدى قدرة المدير على استغلال الأموال التي قدمها المالكون والدائنون والرقابة عليها.

$$2\text{-نسبة العائد على الموجودات} = \frac{\text{صافي الأرباح بعد الضرائب}}{\text{مجموع الموجودات}} \times 100\ \%$$

تعتبر هذه النسبة مثل سابقتها ذات فائدة كبيرة للشركة لأنها تراقب وتقيم استخدام الأموال بغض النظر عن مصادرها، حيث أنها تقيس ربحية جميع الموارد المستثمرة في المنشأة.

نسبة القيمة السوقية للسهم:

تقيس هذه النسبة ربحية كل سهم بمفرده، وكثيراً ما تستعمل لتحديد خليط رأس المال المستخدم في الشركة والرقابة عليه وتحسب هذه النسبة بالطريقة التالية:

$$\text{نسبة الأرباح لكل سهم (القيمة السوقية)} = \frac{\text{صافي الربح بعد الضرائب} - \text{أرباح الأسهم الممتازة}}{\text{عدد الأسهم العادية}} \times 100\%$$

وتعبر النتيجة عن مقدار الربح الذي حققه كل سهم من الأسهم العادية، ولمعرفة ما إذا كان الربح مقبولاً أم لا نقوم بمقارنته بأرباح السنوات السابقة لنفس الشركة أو مقارنته بأرباح الشركة المنافسة أو بمعيار الصناعة.

نسبة الكفاءة الإنتاجية[1]:

ومن النسب الأخرى التي تستخدم على نطاق واسع كأدوات رقابية على أداء الشركات هي نسب الكفاءة الإنتاجية وتعرف أيضاً بنسب المدخلات والمخرجات، ومن أهم هذه النسب هي ما يلي:

1- **الإنتاجية الكلية:** ويقصد بها الناتج النهائي من جهة وبين عناصر الإنتاج مجتمعة التي استخدمت في العملية الإنتاجية من جهة أخرى، وتهدف إلى تحديد مستوى الكفاءة الإنتاجية للمنشأة في استخدامها لعناصر الإنتاج المتاحة ويمكن ترجمة ما تقدم بالمعادلات التالية:

$$\text{الإنتاجية الكلية} = \frac{\text{قيمة الإنتاج}}{\text{قيمة المستلزمات (مواد+أجور+رأس المال...إلخ)}} \times 100\%$$

وبخصوص الإنتاجية النوعية والتي يقصد بها العلاقة بين المنتج النهائي من ناحية وعنصر واحد من عناصر الإنتاج المستخدم مثل: إنتاجية العمل، إنتاجية المواد، إنتاجية الآلات... وفيما يلي بعض النسب المهمة التي تقيس الإنتاج.

$$\text{- الكفاءة الإنتاجية للآلات} = \frac{\text{قيمة الإنتاج}}{\text{قيمة الخامات المستخدمة}}$$

---

(1) د. عمر عقيلي، إدارة القوى العاملة، زهران للطباعة والنشر، عمان، 1993، ص 23، 24.

- إنتاجية ساعة العمل = $\frac{\text{قيمة الإنتاج}}{\text{عدد ساعات تشغيل الآلات}}$

- قياس إنتاجية العامل في الساعة= $\frac{\text{كمية الإنتاج}}{\text{إجمالي ساعات العمل}}$

- الكفاءة الإنتاجية للمواد الخام= $\frac{\text{قيمة الإنتاج}}{\text{قيمة الخامات المستخدمة}}$

صعوبات استخدام وتفسير:

على الرغم من أن النسب شائعة الاستخدام كأدوات رقابية إلا أن هناك ثلاث صعوبات تنشأ عند استخدامها أو تفسير نتائجها، مما يحد من قيمتها كوسيلة لتوفير معلومات رقابية دقيقة وصحيحة وهذه الصعوبات هي:

1- ما نعلم أن النسبة هي مقدار ما ينتج عن عملية حسابية تتم بتقسيم البسط على المقام، والتغير في المقدار قد ينتج عن التغير في قيمة إما البسط أو المقام، والآن، كيف نستطيع تحديد أي رقم من الكسر تتغير قيمته بسبب التغير في المقدار، ويمكن ملاحظة هذه النقطة من خلال تحليل النسب المتداولة، فعلى فرض أن قيمة الموجودات المتداولة في شركة من الشركات هي 60.000 جنيه والذمم المتداولة قيمتها 30.000 جنيه أي أن النسب المتداولة فيها هي 2: 1 والسؤال الذي نطرحه هو ما الذي يحصل إذا عرفنا أن النسب المتداولة في الشركة أصبحت الآن 3: 1؟ عند مناقشة الإجابة على هذا السؤال نقول ربما تم بيع موجودات ثابتة بمقدار 30.000 أو أن المبلغ المتحقق من بيع الموجودات ربما أصبح 10000 جنيه كان سبباً في خفض الذمم المتداولة بحيث أصبحت النسبة المتداولة هي 3: 1 لذلك من الضروري حدوث أي تغير في النسب البحث عن البيانات الأصلية التي استخدمت للوصول إلى القيم العددية للبسط والمقام لكي يكون لدينا أساساً سليماً لتحديد أهمية التغير الذي حصل.

2- من الصعب التمييز بين النسب الجيدة والأكثر فائدة للرقابة، إلا إذا استخدمت لفترة من الزمن بحيث نتمكن من تطوير وبناء الاتجاهات، وعندما فقط يمكن معرفة أن النسب التي توفر معلومات مهمة لعملية الرقابة هي النسب الجيدة والأكثر فائدة. وعند القيام بالمقارنة مع شركات مماثلة يتعين علينا اختيار الشركة التي تستخدم نظماً محاسبية مشابهة.

3- اختلاف وجهات النظر بين المدراء في الشركة حول العلاقات السببية التي تكون أحياناً لا مبرر لها، مثلاً: مدير التسويق قد يتوصل إلى أن الزيادة في مصروفات البيع كنسبة مئوية من المبيعات تشير إلى انخفاض عدد الوحدات الإنتاجية المباعة ولكن السبب الحقيقي قد يكون انخفاض سعر الوحدة في السوق. إن معظم هذه الاستنتاجات الخاطئة واختلاف وجهات النظر ناتجة عن الفشل في الكشف عن اتجاه ونطاق التغير في البسط والمقام مما يترتب عليه قدراً من الشك في تقييم صدق ومستوى الثقة في البيانات المستخدمة في حساب النسب.

وبغض النظر عن هذه المصاعب التي تنطوي عليها عملية تفسير النسب إلا أنها تبقى أداة رقابية فعالة عندما يكون هناك فهم شامل لهذه الاعتبارات وخاصة عند استخدام طرق المقارنة الثلاث لقياس درجة المطابقة وتحديد الانحرافات السلبية وتصحيحها والانحرافات الإيجابية وتدعيمها.

4- نقطة التعادل:

يستخدم تحليل نقطة التعادل نفس المفاهيم المستخدمة في وضع الميزانيات التقديرية المتغيرة، وهناك أوجه شبه بين شكل نقطة التعادل والتمثيل البياني لميزانية النفقات المتغيرة في الشكل الموضح فعلى الرغم من وجود اختلافين مهمين، الأول: أن المحور الرأسي في شكل نقطة التعادل يمثل هنا الإيرادات والنفقات بدلاً من اعتباره يمثل النفقات فقط. ثانياً: خط إيرادات البيع في شكل نقطة التعادل يوضح الإيراد المتوقع عند كل مستوى من مستويات البيع، ونقطة تقاطع خط الإيرادات مع خط التكاليف الكلية هي نقطة التعادل.

إن فهم العلاقات القائمة بين العامل المتضمنة في شكل نقطة التعادل يساعدنا على توقع الأرباح والتخطيط لها. إن نقطة التعادل ومقدار الأرباح يختلفان تبعاً للتغير في كل واحد من العوامل الأربعة وهي حجم الوحدة، الكلفة الثابتة، الكلفة المتغيرة وسعر بيع الوحدة الواحدة، بالإضافة إلى أثر كل منها على التوازن الناتج عن التغير في واحد أو أكثر من هذه المتغيرات والذي يمكن تحديده باستخدام المعادلة التالية:

$$\text{نقطة التعادل} = \frac{\text{التكاليف الثابتة}}{\dfrac{\text{نسبة الربح}}{\text{التغير في واحد أو أكثر من العوامل المذكورة}}} \quad (1)$$

$$\text{وذلك عندما تكون نسبة الربح/ التغير} = \frac{\text{المبيعات} - \text{التكاليف المتغيرة}}{\text{المبيعات}} \quad (2)$$

ويمكن إعادة كتابة المعادلتين السابقتين (1، 2) وحسابهما على أساسين:

الأول: حساب الوحدات المنتجة وتحسب بموجب المعادلة التالية:

$$\text{نقطة التعادل بالوحدات} = \frac{\text{إجمالي التكاليف الثابتة}}{\text{سعر بيع الوحدة الواحدة} - \text{التكاليف المتغيرة للوحدة}}$$

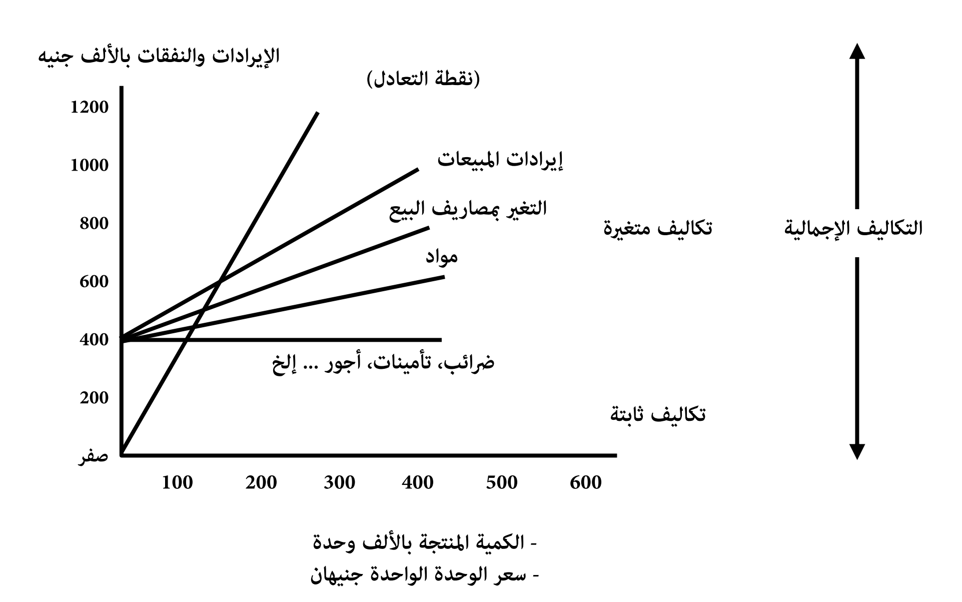
الثاني: حسب قيمة الوحدات المباعة وتحسب بالمعادلة التالية:

$$\text{نقطة التعادل بالنقود} = \frac{\text{إجمالي التكاليف الثابتة}}{1 - \dfrac{\text{التكاليف المتغيرة}}{\text{سعر بيع الوحدة الواحدة}}}$$

وسواء كانت المعادلات السابقة مكتوبة بالصيغة الأولى أو الثانية فإن الحاسبون عادة ما يستخدمونها في عملياتهم المحاسبية كأداة رقابية على التكاليف الثابتة والمتغيرة وغيرها من الاستعمالات.

إن القدرة على توقع التغيرات في الأرباح في ظل ظروف تشغيلية متباينة يساعد في العديد من أوجه تطبيقها على عملية التخطيط وكذلك فإن معرفة العلاقة بين العامل المؤثرة على الربح لها ذات الأهمية بالنسبة لعملية الرقابة، كما تؤكد على العلاقة الطبيعية المتبادلة والمستمرة لدورة التخطيط – الرقابة – التخطيط. ويوفر تحليل نقطة التعادل على وجه التحديد المعلومات التي تساعد في عملية ضبط التكاليف وبيان أهمية حجم المبيعات.

شكل يوضح نقطة التعادل



التكاليف الإجمالية = التكاليف الثابتة + التكاليف المتغيرة

وعندما يكون استخدام تحليل نقطة التعادل لهدف الرقابة على التكاليف فإنه يمكن إعدادها وتحضيرها بحيث تفيد في المراقبة الكلية من خلال إظهار التكاليف الثابتة والمتغيرة للشركة ككل. ويمكن كذلك إعدادها للوحدات الإدارية الأصغر مثل أقسام التصنيع أو فروع البيع أو خطوط الإنتاج، وفي كلا الحالتين يتم فصل التكاليف الثابتة عن التكاليف المتغيرة لسببين، الأول: هو أن التكاليف الثابتة تتحرك ببطء شديد وتظهر تبايناً قليلاً كنتيجة للتغيرات في حجم المبيعات، والثاني: أن التكاليف المتغيرة تختلف مباشرة باختلاف المبيعات، وهي بطبيعتها خاضعة لدرجة معينة من الرقابة، وبفصل هذه التكاليف المتغيرة بصورة واضحة يتوجه الاهتمام نحو تلك المجالات التي تحتاج إلى إجراءات تصحيحية، وعندما عرض نقطة التعادل على صورة رسم بياني يتم التعرف بسهولة على الانحرافات عن النفقات المتوقعة.

ويوضح تحليل نقطة التعادل بوضوح تأثير المبيعات على الأرباح، أن نسبة الربح إلى التغير في التكاليف (انظر المعادلات السابقة) يوضح ربحية العملية بعد تحقيق نقطة التعادل، وتفضل الكثير من الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم التعبير عن الربح كنسبة مئوية من المبيعات بدلاً من كونها نسبة مئوية من المبيعات المتحققة بعد ت جاوز نقطة التعادل. وتشير القائمة التشغيلية التالية إلى صافي ربح مقداره 10%.

إيرادات البيع		500.000 جنيه
تكاليف متغيرة (مواد، مصاريف، ...إلخ)	250.000	
تكاليف ثابتة (تأمين، ضرائب)	200.000	
التكاليف الإجمالية		450.000
صافي الربح		+50.000 جنيه

وعندما تكون نسبة الربح إلى التغير في التكاليف= $\frac{500.000 - 250.000}{500.000}$

فإنها تشير إلى أن الربح من كل وحدة مباعة بعد تحقيق نقطة التعادل تساوي50%، وبالتركيز على مستوى الربح من المبيعات الإضافية – أي التي تأتي بعد تجاوز نقطة التعادل – فإنه يتولد حافزاً أكبر لدى المدير لمراقبة جهود مندوبي المبيعات.

5- أسلوب الإدارة بالاستثناء[1]:

وهو أسلوب يقوم في الرؤساء، بتفويض سلطاتهم لمرؤوسيهم في الحالات الاعتيادية، مع الاحتفاظ لأنفسهم بالتصرف في الحالات الاستثنائية.

هذا ويقوم الرؤساء مع ذلك، بمتابعة ورقابة الأعمال التي أوكلوا تنفيذها لبعض مرؤوسيهم، وذلك ليتأكدوا من حسن سير العمل.

ولقد أصبح هذا الأسلوب مؤخراً، أداة أساسية لتحديد السلطات والمسئوليات، وتحديد شكل التنظيم، وأسلوب الرقابة الإدارية.

إن أسلوب الرقابة بالاستثناء أسلوب إداري. يقوم على أساس التفاهم بين الرئيس والمرؤوس، بشأن تنفيذ العمل، انطلاقاً من المعايير الرقابية التي اشتملت عليها الأهداف.

لقد كان عالم الإدارة تايلور، أول من نادى بضرورة استخدام أسلوب الإدارة بالاستثناء، واقتصر نطاق استخدامه على مجال الرقابة الإدارية.

مراحل استخدام أسلوب الإدارة – الرقابي – بالاستثناء:

سيلمس المرء أثناء تحديد هذه المراحل العديد من العناصر الرقابية، التي يعج بها أسلوب الإدارة بالاستثناء. ويتضح ذلك بجلاء من خلال مراحل استخدام هذا الأسلوب الإداري وهي:

1- التنبؤ والتخطيط: وبمقتضاهما يضع القائمون على أسلوب الإدارة (الرقابي) بالاستثناء، الأهداف، والخطط، وما ينطويان عليه من معايير رقابية. ولقد رأينا فيما مضى كيف أن مرحلة التخطيط والتنبؤ تهتم أول ما تهتم بوضع المعايير والأهداف.

2- الملاحظة والمتابعة: حيث يقوم الرؤساء بواجب الملاحظة الدورية، ومن ثم تقييم الأداء لمعرفة النتائج.

(1) عمر وصفي عقيلي وآخرون، وظائف منظمات الأعمال، دار زهران للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، 1993، ص 49-56.

3- القياس والمقارنة: لتحديد الانحرافات الإيجابية والسلبية، وتحليل تلك الأخطاء، والتعرف على أسبابها، لتلافيها في حينه إن أمكن.

4- اتخاذ القرار المناسب: على ضوء المعطيات السابقة، لمواجهة حالة الاستثناء. وعليه فمثل هذا الأسلوب الرقابي يوفر رقابة شبه مستمرة.

5- يتم تفويض السلطة في ظل الإدارة: وتتطلب هذه المرحلة توفر الخبرة والدراية لدى الرؤساء، ليتمكنوا من اختيار ما يرونه مناسباً، وجديراً بالتفويض من الأمور، ويقوم الرئيس بهذا التفويض عادة، بعد أن يتأكد من توفر المهارة والقدرة لدى بعض معاونيه، للقيام بما يسند إليهم ومتابعة.

وتتطلب الإدارة بالاستثناء ضرورة توفير نظام معلومات جيد، بل وأيضاً معلومات مرتدة، وهذه من أهم أعباء أجهزة الرقابة الإدارية حتى تتمكن الإدارة العليا عندئذ من إعداد الخطط السليمة وترشيد القرارات، وتحديد الاستثناءات.

ومن مزايا أسلوب الإدارة – الرقابي – بالاستثناء، أنه يعمل على رفع مستوى الأداء، وذلك من خلال إتاحة الفرص واكتساب الخبرات، والمهارات، لمعاوني الرؤساء في كافة المستويات الإدارية، وذلك عندما يتم تفويضهم بعض الأمور التي يلزم البت بها.

كما ومن شأن هذا الأسلوب الإداري – الرقابي – أن يرفع من مستوى الروح المعنوية للعاملين وذلك عندما يضع الرؤساء ثقتهم ببعض هؤلاء من المتميزين.

ومن ميزات هذا الأسلوب أيضاً، الإفادة القصوى من المعلومات والبيانات الدالة على سير العمل، والتي يمكن من خلالها مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير الرقابية، لتحديد الإنجاز بإيجابياته وسلبياته.

ويتزامن مع هذا الأسلوب الإداري الاستثنائي نظام رقابي دقيق على هيئة ملاحظة شخصية، وكتابة تقارير، لدرجة يخشى معها أن تثقل هذه العناصر الرقابية الكثيرة التي يتضمنها هذا الأسلوب كاهل المنشأة.

نستطيع القول أن هذا الأسلوب يعكس في ثناياه سمات إدارية رقابية – تفويضية – لامركزية – ديمقراطية – تعاونية – تدريبية – تنبؤية –تخطيطية – معيارية.

6- أسلوب الإدارة بالأهداف[1]:

سوف نشهد في هذا الأسلوب كثافة العناصر الرقابية، التي يشتمل عليها هذا الأسلوب الإداري. إن تعريف هذا الأسلوب بحد ذاته، يؤكد لنا صدق الفرضية.

فأسلوب الإدارة بالأهداف، أسلوب إداري يشترك فيه الرئيس والمرؤوسين، في كافة المستويات الإدارية في المنشأة،حيث يتم وضع الأهداف، والمعايير الرقابية، التي تقاس بها الإنجازات. وكما ويتم تحديد المسؤوليات والإجراءات – ومن بينها الإجراءات الرقابية – الموصلة للأهداف. ثم يتبع قياس الإنجاز والأداء، وتحديد سبل علاج المشكلات.

وقد يستدل القارئ بدون عناء أن الحديث عن أسلوب الإدارة بالأهداف يكاد يتطابق ويتماثل مع الحديث عن مراحل العملية الرقابية.

هذا ويمكننا أن نرى تنوع وتعدد العناصر الرقابية، التي يحتويها أسلوب الإدارة بالأهداف وذلك من خلال الأسس التي يرتكز عليها هذا الأسلوب والتي من أهمها ما يلي:

---

(1) Humble, John, How to manage by objectives, New York: Amacon: American Management Assoceation 1973.

1- وضع هدف، أو أهداف لكل منصب إداري.

2- مشاركة جميع العاملين من القمة إلى القاعدة، بوضع الأهداف، العمل سوياً على تحقيقها، بروح الديمقراطية.

3- يتكون منهج الإدارة بالأهداف من عدة عناصر رقابية هي:

أ- الأهداف: وهي عبارة عن الهدف الرئيسي للمنشأة، يضاف له أهداف الإدارة والأقسام جميعها. وما الأهداف سوى النتائج المتوقعة، والغايات، والتطلعات.

ب- الأداء: وهو النتائج التي تحرص الرقابة الإدارية على تحقيقه، من خلال التزام المرؤوسين بممارسة العمل، طبقاً للخطة الموضوعة.

ج- معايير الأداء: وهي المقاييس، التي على ضوئها يتم تقييم الأداء ومعرفة حجم التنفيذ.

د- أحوال العمل وظروفه وشروطه.

هـ- نقاط التفتيش: وهي عبارة عن مراجعة دورية، يقوم بها الرئيس بالاشتراك مع المرؤوسين، منفردين أو مجتمعين، لتحديد الإنجازات، بغية تصحيح الانحرافات الناجمة.

و- تقييم الإنجازات: ويكون ذلك من خلال اجتماع نهائي، تتم فيه مراجعة مستوى الإنجازات سوياً بين الرئيس ومرؤوسيه لمعرفة مدى النجاح مع الأخذ بعين الاعتبار أية تغييرات.

ز- الاعتقاد بأن الإنسان بطبيعته يحب العمل وقادر على تحمل المسئولية، ولديه القدرة على ممارسة رقابة ذاتية، ولديه طاقات تساعده على حل المشاكل.

ح- قيام الرئيس المباشر بالتوجيه، والتشجيع، وتقويم الانحرافات. وعليه نرى أن أسلوب الإدارة (الرقابي) بالأهداف، يقوم على التخطيط، ووضوح الأهداف، والمشاركة، والتعاون في اتخاذ القرارات الرشيدة وفي تحمل المسئوليات.

وبوسعنا كذلك، أن نرى الترابط والتكامل بين كل من الرقابة الإدارية وأسلوب الإدارة بالأهداف، من خلال التعرف على أغراض هذا الأسلوب، والتي هي أيضاً جزء من أغراض الرقابة الإدارية وهذه الأغراض هي:

أ- الربط بين أهداف المنظمة وأهداف وأداء الفرد[1].

ب- رفع مستوى الكفاءة من خلال المشاركة والتعاون.

ج- المساهمة في تحديد أنظمة صالحة للأجور والحوافز.

د- المساهمة في تحقيق التنسيق والرقابة الفعالة، وبخاصة الرقابة الذاتية منها.

هـ- وقياس الأداء وتقييمه، عن طرق المراجعة الدورية.

ولإنجاح أسلوب الإدارة (الرقابي) بالأهداف، يلزم أتباع الخطوات التالية:

1- تحديد الأهداف على أعلى مستوى في المنشأة، ومناقشة تلك الأهداف بوجود رؤساء الإدارات.

2- قيام القمة الإدارية في المنشأة بوضع النظم، والإجراءات الكفيلة بتوزيع المسئوليات والسلطات بين مدراء الإدارات.

---

(1) قارن: علي محمد عبد الوهاب، الإدارة بالأهداف، نحنو تفاعل أفضل بين الإدارة والأفراد، الرياض، معهد الإدارة العامة، 1400هـ/1980م، ص 22.

3- تكليف خط الإدارة التنفيذي، بإعداد أهداف يكون من شأنها أن تمكن المنشأة على تحقيق أهدافها المعلنة.

4- تحديد الخط الإداري المباشر، أهدافه على ضوء أهداف الوحدة التنفيذية التي يتبع لها. ثم تأتي مرحلة المناقشة والتعديل.

5- قيام جميع المرؤوسين في الخط التنفيذي والمباشر، بتحديد أهدافهم. بناء على أهداف وحداتهم، ثم يصار إلى تحديد مسؤوليات ونشاطات كل فرد.

6- قيام كل مسئول في المنشأة، بوضع أهدافه ووجباته وأسلوب أدائه، على شكل خطة معتمدة مع الرئيس.

7- تتم هنا المراجعة الدورية للأداء، أي يتم الأداء عن طريق المراجعة الدورية.

ولإنجاح هذه الخطوات يلزم توفر الشروط الأساسية التالية(1):

1- الاهتمام بالعنصر البشري، لضمان ولاء العاملين للمنشأة.

2- تعريف وتدريب جميع العاملين على هذا الأسلوب الإداري – الرقابي – إلى جانب الاستجابة لمقترحات هؤلاء العاملين ومبادرتهم.

3- حرص الإدارة العليا على تقديم الدعم المستمر للعاملين، وعلى مبدأ العدالة ونظام الحوافز.

4- تفويض السلطة بقدر الهدف.

5- تحديد المعايير لتقييم الأداء.

6- تهيئة الإجراء المناسبة قبل إحداث أي تغيير.

7- تركيز أسلوب الإدارة بالأهداف على التغيير، على اعتبار أنه أداة للتطوير التنظيمي. هذا إلى جانب كونه نظاماً للإدارة، والتخطيط، والرقابة، والتقييم، ولتطوير المديرين، وبث روح الشباب في المنظمة، وبناء روح الفريق، وخلق العمل بمبدأ الديمقراطية والمشاركة.

8- التركيز على المجموعة، وذلك لكي تكون أفكار المدير والمرؤوسين هي أفكار أفراد المجموعة بأسرها.

9- التركيز على موقف المدير الإداري الذي تكون من خمسة عناصر هي: الرئيس، المرؤوسين، الزملاء، مناخ المنظمة وتكنولوجيا العمل.

10- مراجعة نقط الإدخال السليمة لهذه الإدارة، وهي:

- الإدارة العليا.
- الإدارة الوسطى.
- الأقسام وخط الإشراف الأول.
- وأهم أداة لإدخال نظام الإدارة بالأهداف، هي البرامج التدريبية والمحاضرات.

ومن خلال ما عرفناه عن أسلوب الإدارة بالأهداف، نستطيع القول بأنه أسلوب مشبع بناصر الرقابة الإدارية، وأن لهذه الرقابة السمات والخصائص التالية:

---

(1) سيد الهواري، الإداري بالأهداف والنتائج، أسلوب فعال الإدارة بالمشاركة ومنهج منطقي لتطوير المنظمات، 1988م، ص 169.

أنها رقابة تلقائية – ذاتية – داخلية – رئاسية هرمية – جماعية أفقية – تعاونية – ديمقراطية جزئية – مفصلة – شاملة – مرحلية – غير روتينية – إنسانية – غير مركزية.

7- أسلوب بيرت (أسلوب مراجعة وتقييم البرامج):

ومن أهم النظم المدعمة للإدارة بالأهداف والنتائج هي[1]:

أ- نظم المعلومات: نظم التعينات والأجور، والمكافآت والتدريب والترقيات والنقل. ونظام المعلومات: هو نظام سليم للبيانات والمعلومات، وتصنيفها، وتدقيقها، وإنشاء وإدارة معلومات.

ب- النظم المالية: إذ لا يجوز وضع قيود على كيفية التصرفات المالية بصورة عشوائية، بل تقوم الشركات بوضع اللوائح المالية التي تساعدها على الإدارة بالأهداف والنتائج، أي العمل ما أمكن بنظام التخطيط والبرمجة والموازنة، حيث يركز هذا النظام على اقتصاديات النفقات في علاقتها بالأهداف المطلوبة تحقيقها. دون الاكتفاء بالتركيز في الرقابة على النفقات.

وعلى العموم هناك عدة وجهات نظر حيال الإدارة بالأهداف من قبل الدول. ففي الولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال، ينظر إلى الإدارة بالأهداف على أنها أساساً نظاماً للتحفيز الفردي والمشاركة في الإدارة وتقييم الأداء.

وينظر لها في إنجلترا، على أنها نظام للتخطيط على مستوى الشركة كاستراتيجية إدارية.

واستخدام هذا الأسلوب في كندا على الصعيد الرسمي، على اعتبار أنه نظام للتقييم، تقوم بتطبيقه إدارة الأفراد كبديل لتقييم الأفراد على أساس التقييم التقليدي بالدرجات (درجات على سلوك الموظف وشخصيته وطريقة عمله...إلخ).

أسلوب بيرت أو أسلوب تقييم ومراجعة المبرمج والمسار الحرج[2]. من الأساليب المتخصصة الشائعة الاستعمال في إدارة البرامج والمشروعات الاقتصادية في القطاعين العام والخاص.

يستخدم هذا الأسلوب في متابعة تنفيذ قرار إداري أو مشروع اقتصادي، وذلك عندما يتطلب تنفيذ هذا أو ذاك، القيام بعدة مراحل متشابكة، ويكون لتوقيت البدء والانتهاء لبعض المراحل أهمية بالغة، يتوقف عليها تنفيذ القرار الإداري أو المشروع.

ويهدف أسلوب بيرت إلى تخطيط وتقييم ورقابة البرامج، بغية معرفة أحسن الوسائل الوصلة إلى تحقيق أفضل كفاية.

كما يفيد الأسلوب هذا في دراسة العلاقة بين الوقت والتكاليف عند تنفيذ البرامج.

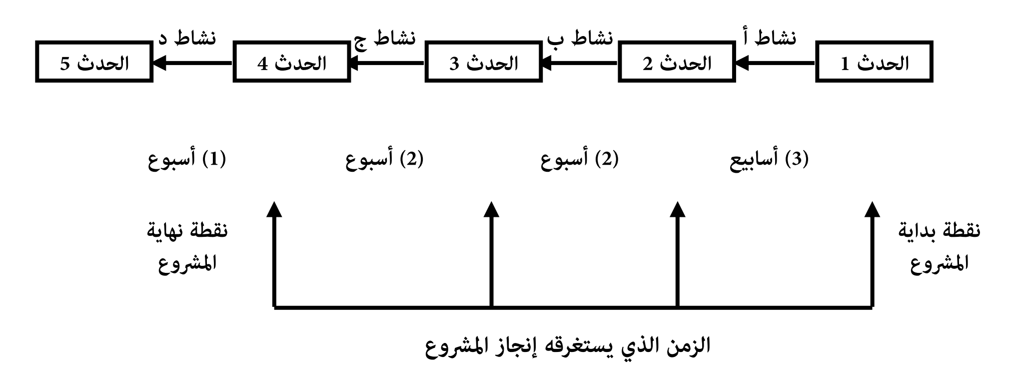
وأسلوب بيرت عبارة عن شبكة أو خريطة، تقوم على أساس تقسيم البرنامج المراد إنجازه إلى عدد من الأنشطة المستقلة، التي تجري وتتم على شكل متتابع من أولها حتى أخرها. وتبعاً لأحداث الأنشطة وتوقيتاتها تظهر علامات التأثير جلية فيما بينها.

---

(1) المرجع السابق، ص ص 153-169.

(2) محمد الناشد، تقييم ومراجعة البرامج والمسار الحرج، المجلة العربية للإدارة، العدد (2) المجلد الثالث، نيسان 1979، ص 53-68.

ويوضح الرسم المبسط التالي ما سبق قوله



الاستخدام النظري والعملي لأسلوب بيرت في التقييم والمراجعة وتحديد المسار الحرج[1]، ويجـري تطبيـق هذا الأسلوب وفق مراحل مدروسة، وذلك على النحو التالي:

المرحلة الأولى: مرحلة التخطيط:

ويتم في هذه المرحلة عدة خطوات هي:

أ- جمع ما أمكن من البيانات والمعلومات الخاصة بالبرنامج المراد تنفيذه.

ب- تأمين متطلبات ومستلزمات التنفيذ.

ج- تحديد الأنشطة اللازمة لتحقق الأهداف.

د- تحديد الأنشطة اللازمة لتحقيق الأهداف.

هـ- تقدير الوقت اللازم، لكل عمل أو نشاط.

و- تقدير التكاليف المالية، اللازمة لتنفيذ المشروع.

ز- تحديد المسئوليات، والصلاحيات بين العاملين القائمين على تنفيذ أي نشاط في البرنامج.

المرحلة الثانية: مرحلة الجدولة:

يتم فيها توقيت بدايات الأنشطة ونهاياتها. هذا مع تقدير الهامش الزمني اللازم لتنفيذ كـل منهـا، بغيـة تحديد المسار الحرج.

المرحلة الثالثة: مرحلة المتابعة:

ويتم فيها متابعة عمليات تنفيذ المشروع، ثم تجري بعدئذ مقارنة النتائج الفعلية من النتـائج المتوقعـة. كما ويتم أيضاً الوقوف على الأخطـاء والانحرافـات، وتحليلهـا، ومعرفـة أسـبابها، للقيـام بـالإجراءات التصـحيحية أو التعديلية.

استخدام طريقة بيرت في الرقابة على الأداء[2]:

تبدأ الرقابة الإدارية كما عرفنا بالخطة. أي أن النشاط الرقابي يصمم عادة لمتابعـة تنفيـذ خطـة، تتطلـب القيام بمجموعة من الأعمال، لإنجاز هدف معين.

---

(1) المرجع السابق، ص 15.

(2) أحمد فهمي جلال، مقدمة في بحوث العمليات والعلوم الإدارية، القاهرة، سنة 1978م.

قد تكون الخطة إنتاج سلعة جديدة أو تنفيذ مشروع أو تقديم خدمة...إلخ.

فإذا ما أرادت الإدارة العليا إعداد خطة للميزانية التقديرية في وقت محدد، فعندئذ يمكنها استخدام طريقة بيرت على النحو التالي:

الخطوة الأولى: تحليل شبكة الأعمال:

(إعداد موازنة مثلاً) ويتم ف هذه المرحلة ما يلي:

أ- تحديد الأعمال والخطوات التي يجب القيام بها، والتي يطلق عليها الوقائع والأحداث.

ب- وضع تسلسل سليم لأداء هذه الأعمال.

ج- تقدير الوقت المطلوب لكل عمل أو خطوة.

رمز النشاط	الوقائع المرتبطة بالنشاط	وصف النشاط	الوقت اللازم بالأيام
أ	1، 2	- تقدير المبيعات	14
ب	2، 4	- تحديد أسعار البيع	3
ج	2، 3	- وضع خطة الإنتاج	7
د	3، 4	- تقدير التكاليف	4
هـ	4، 5	- إعداد الموازنة	10

ودائماً عند إعداد الموازنة التقديرية لإحدى الشركات، يتطلب الأمر القيام بالأنشطة التالية:

أ- تقدير المبيعات.

ب- تحديد أسعار البيع.

ج- وضع خطة الإنتاج باستخدام الطاقة المتاحة.

د- تقدير تكاليف القيام بالأنشطة المختلفة.

هـ- ترجمة التقديرات السابقة إلى موازنة تقديرية مالية.

ويوضح الجدول الأنشطة بشكل مسلسل، بمعنى أن النشاط أ يتم أولاً، ثم يليه (ب)، و(ج) ثم (د)، و(هـ). وأنه يمكن القيام بالنشط (ب) قبل (أ) وهكذا. ويمكن في بعض الخطط المعقدة، أداء بعض الأنشطة بشكل مستقل، عندما لا يتوقف أداؤها على أداء أنشطة أخرى.

ولرسم شبكة الأعمال أو خريطة (شبكة) بيرت للأنشطة السابقة وأحداثها نتبع الخطوات التالية:

أ- يرسم سهم يدل على كل نشاط.

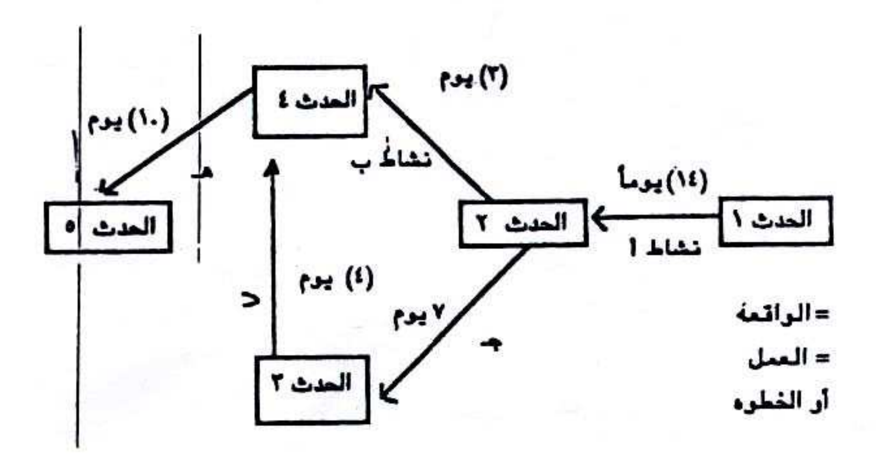
ب- ترسم دائرة أو مربع، أو مستطيل، لتدل على حدث معين.

والحدث هو بداية النشاط أو الانتهاء منه، فأي دائرة، أو مستطيل، تدل على نهاية نشاط، كما وتدل في نفس الوقت، على بادية النشاط التالي له مباشرة.

ج- يتم ترقيم الأحداث حسب ترتيب وقوعها، وتوضع الأرقام داخل الدائرة أو المستطيل، أو المربع.

د- يوضع رمز النشاط أسفل السهم الدال عليه، كما ويكتب الوقت اللازم للانتهاء من النشاط، في أعلى السهم الخاص به.

وبتطبيق هذه الخطوات نحصل على الشكل التالي:



ويلاحظ من الشكل أعلاه، أن النشاط (أ) ينبغي إتمامه قبل أي من النشاطين (ب)، (ج).

لكن يمكن البدء في (ب)، (ج) في نفس الوقت، بينما يكون النشاط (د) بعد الانتهاء من (ج). وهكذا لا يبدأ النشاط في (هـ) قبل الانتهاء من (د).

وتعكس هذه الشبكة، كلاً من عنصري الوقت، والتكاليف، اللازمة لإتمام كل نشاط، ولعل أهم مزايا شبكة الأعمال في الرقابة، أنها تركز على تسلسل الأداء وعلى العلاقات المشاركة بين الأحداث والأنشطة.

المرحلة الثانية: تحديد المسار الحرج:

المسار الحرج ويطلق عليه اختصار لكونه أحد الأدوات الإدارية المساهمة في فعاليات التخطيط والجدولة والرقابة على شتى المشروعات.

ويمكن تعريف المسار الحرج على أنه: مجموعة النشاطات المتعاقبة التي تكون المسار (السلسلة) الحرج للأحداث والأنشطة والتي تشكل بكليتها المشروع المراد إنجازه والوقت اللازم للإنجاز.

ومن أهم خصائص هذا الأسلوب شبكة العمل واحتساب الوقت، وما يميز شبكة العمل هو احتواؤها على ما يمسى بـ الأحداث والأنشطة.

والأحداث هي لحظات زمنية لا تستهلك جهداً ولا موارد، وتعني بداية نشاط معين أو نهايته، والنشاط هو التنفيذ الفعلي للإنجاز، وهو الجزء الذي يستنفذ الجهود والإمكانات المادية، ويقع النشاط بين حدثين، يكون الحدث الأول حدث بداية النشاط، والحدث اللاحق هو حدث نهاية النشاط.

ويطلق على الأنشطة التي تقع على المسار الحرب بالأنشطة الحرجة أو الحساسة، وعلى الأنشطة التي تقع خارج نطاق المسار الحرج فيطق عليها الأنشطة. وأي تأخير في الأنشطة الحرجة سيعل على تأخير الإنجاز الكلي للمشروع.

ولضمان تنفيذ المشروع في أقصر وقت، يجب تحديد المسار الحرج، والذي هو عبارة عن أطول مسار يربط بين عدد من الأنشطة المتتابعة في الشبكة. وسبب تسميته بالمسار الحرج هو أن الوقت اللازم لإنهاء الأنشطة التي يربطها هذا المسار هو الذي يحكم فعلاً وقت الانتهاء من المشروع كله. أي أنه لا يمكن الانتهاء من المشروع قبل إتمام وأداء كافة الأنشطة الواقعة على هذا المسار.

ففي شبكة الأعمال السابقة نجد المسارين التاليين:

المسار الأول: يربط الأحداث: 1، 2، 3، 4، 5 ومجموعة القت اللازم له (77) يوماً.

والمسار الثاني: يربط الأحداث 1، 2، 3، 4، 5 ومجموع الوقت اللازم له (35) يوماً.

إذاً المسار الحرج الأطول أي هو المسار الثاني، إذ لا يمكن الانتهاء من إعداد الموازنة قبل انتهاء(35) يوماً.

وللمسار الحرج أهمية كبرى في التخطيط والرقابة. فالكثير من الخطط تتطلب الإنجاز في وقت محدد. وبذا تصبح مراقبة الوقت في غاية الأهمية. كما وتهتم الرقابة بتحديد احتمالات التأخير وتحديد المرحلة التي تسبب هذا التأخير.

ويحدد المسار الحرج أيضاً الأنشطة، التي تحتاج إلى أكبر وقت، والتي يؤثر الوقت الكلي لأدائها، على وقت إنجاز المشروع.

يتبين لنا أن الرقابة يمكنها استخدام هذا الأسلوب في توقع حدوث الانحرافات، والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها مسبقاً.

وعليه إن أسلوب شبكة الأعمال والمسار الحرج، يساعدان على ما يلي[1]:

1- انتهاج القمة الإدارية لتخطيط البرامج طويلة الأمد.

2- مساعدة القمة الإدارية في اتخاذ القرارات ضمن الإمكانيات البشرية والمادية المتاحة.

3- توجيه عملية الرقابة إلى الأنشطة الرئيسية.

4- توقع حدوث انحرافات مقدماً، وإظهار الأعمال الفرعية التي تؤثر في العلميات ككل، لإيلائها عناية خاصة للكشف عن كل انحراف في حينه بفرض تصحيحه وتصويبه.

5- تجنب التركيز على متابعة تنفيذ أوجه نشاط غير استراتيجية، أو تلك الأنشطة التي لا يؤثر وقت تنفيذها على الوقت الكلي اللازم لتنفيذ المشروع.

6- تزويد الإدارة العليا بتقارير دقيقة ودائمة، لأن العلمية الرقابية مستمرة بدورها على عنصري الوقت والتكاليف.

وكما ذكرنا فإن من مزايا أنظمة بيرت أنها توجه العناية إلى مراقبة تكاليف أداء كل نشاط، بالإضافة إلى مراقبة الوقت.

ومما يجدر بالذكر، هنا هو أن هناك صعوبة في تقدير التكاليف، خاصة للأنشطة الفرعية المتعددة، ومع تعقد شبكة الأعمال تزداد هذه الصعوبة.

---

(1) علي السلمي، بحوث العمليات لاتخاذ القرارات الإدارية، دار المعارف، 1973م.

أما بالنسبة لتقدير الوقت اللازم لإنجاز كل نشاط، أي للوصول من حدث إلى آخر، فيحتسب له ثلاث تقديرات زمنية، وهي:

التقدير الأول: ويسمى الوقت التفاؤلي، وهو عبارة عن أقل وقت ممكن لإنجاز العمل.

التقدير الثاني: ويسمى الوقت الأكثر احتمالاً وهو عبارة عن الوقت المحتمل إنجاز العمل به.

التقدير الثالث: ويسمى الوقت التشاؤمي وهو أقصى تقدير لإنجاز العمل، في حالة ظهور ظروف صعبة في وجه تنفيذ المشروع.

ويضع هذه التقديرات في العادة أشخاص لهم خبرة طويلة في النشاطات المراد تنفيذها، ممن لهم أيضاً علاقة بالمشروع.

ويحتسب الوقت المتوقع لإنجاز كل نشاط على النحو التالي:

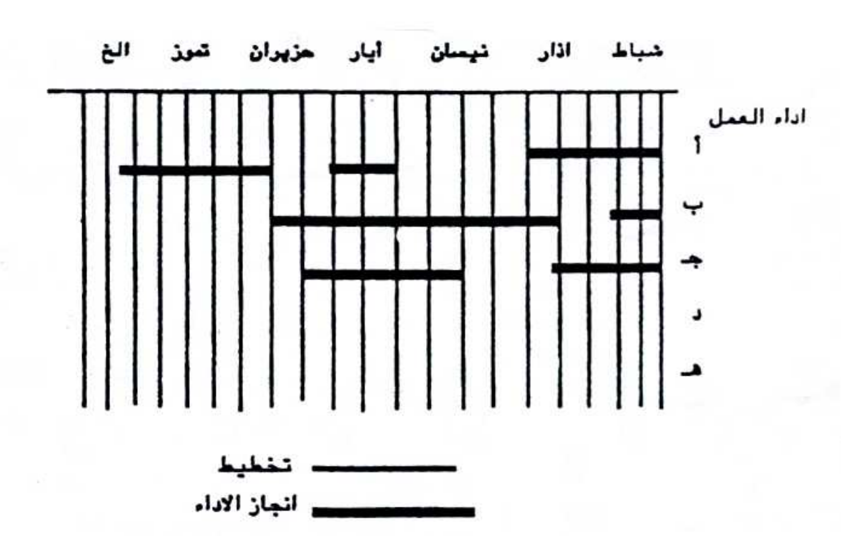
الوقت المتوقع للإنجاز =

$$\frac{\text{الوقت التفاؤلي} + (\text{الوقت الأكثر احتمالاً} \times 4) + \text{الوقت التشاؤمي}}{6}$$

8- جدول جانت (جدول الموازنة اليومية)

يستعمل هذا الأسلوب في الرقابة على المشاريع، وبخاصة في الرقابة على الإنتاج والوقت والتكاليف. فهو إلى حد كبير شبيه بأسلوب بيرت.

ويتكون هذا الجدول من محورين أحدهما أفقي، والآخر عمودي للأداء كما هو موضح في الشكل التالي:



المحور العمودي يمثل أداء العمل، والمحور الأفقي يمثل الوقت اللازم لإنجاز ذلك العمل، أي أن الجدول يبين الأداء (الإنتاج) في خانة مع وحدات الوقت في الخانة الأخرى.

ويهدف هذا الجدول إلى قياس نشاط على مدى الوقت المطلوب لأداء العمل، أي أن الجدول يستخدم لمقارنة الأداء الفعلي بالأداء المخطط له، وركز هذا الجدول أيضاً على رقابة الوقت، الذي يسدل

على الانضباط في إنجاز العمل، أو على حدوث تأخير ما، مما يساعد الإدارة العليا على اتخاذ ما يلزم من خطوات.

يظهر من الشكل الذين نحن بصدده:

الإنجاز الفعلي في النشاط (أ) قد تم كما هو مخطط له. أما النشاط (ب) فإن الإنجاز الفعلي يسبق الأداء المخطط، والنشاط (ج) يحتاج إلى أسبوع حتى يحقق هدفه، إذا ما اعتبرنا أن تحقيق الهدف – كما هو مخطط في النشاط (أ) يحتاج إلى (16) أسبوعاً. في حين يشهد النشاط هـ مشكلة في الإنجاز وهكذا.

وباختصار شديد نستطيع أن نقول بأن جدول جانت يقيس الإنتاج اليومي والأسبوعي، وجدول بيرت يصلح لقياس الأداء الأسبوعي والشهري والسنوي، أما الموازنة التقديرية فتصلح للتقييم والرقابة الفصلية والسنوية وهكذا.

وفى نهاية هذا العرض نوضح فى الجدول التالى مجموعة الأدوات الرقابية المستخدمة حسب المستويات الإدارية .

الأدوات الرقابية المستخدمة حسب المستويات الإدارية

المستوى الإداري	الأدوات الرقابية المستخدمة
1- المنظمات والإدارات الرئيسية	الميزانيات الرئيسية، الاجتماعات، التقارير، قوائم التحاليل المالية، تقييم مستوى أداء مديري الإدارات الرئيسية، السياسات العامة، الإجراءات المهمة.
2- الأقسام	ميزانيات الأقسام، الاجتماعات والتقارير، تقييم أداء موظفي الإدارات الرئيسية، السياسات والقواعد التي يضعها القسم، الملاحظات الشخصية، الرقابة الإلكترونية والآلية على المعدات المستخدمة.
3- الموظفين (الأفراد)	التقييم الشخصي للإنجاز الوظيفي المعياري والفعلي، والالتزام بالسياسات والقواعد الإدارية، السياسات والقواعد التنفيذية لممارسة الأعمال والمسؤوليات، التقييم السنوي للأداء من قبل المشرف، الملاحظات الشخصية، القيم والضمير.

الأجهزة الرقابية:

1- الجهاز المركزى للمحاسبات[1]:

أنشىء الجهاز بالقانون رقم 129 لسنة 1964 والذى حل محل القانون رقم 120 لسنة 1961 الخاص بديوان المحاسبات .

أهداف جهاز المحاسبات :-

يهدف الجهاز الى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ومتابعة أداء أجهزة التنفيذية لمسئولياتها الإنتاجية فى مجال الأعمال والخدمات .

يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية :

(1) د.السيد ناجى – الادارة العامة – مدخل ادارى – مرجع سبق ذكره ص 229 وما بعدها

- الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدول.
- الهيئات العامة والشركات والمنشآت التابعة للقطاع العام .
- أى جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى من الربح لها.

اختصاصات الجهاز المركزى للمحاسبات :-

أولاً: يباشر الجهاز فى مجال الرقابة المالية والمحاسبية والاختصاصات الآتية:-

1- مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة فى ناحيتى الإيرادات والمصروفات عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والمصوفات العامة والتثبت من أن التصرفات المالية والقيود الحسابية الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بطريقة نظامية وفقاً للوائح الحسابية والمالية المقررة والقواعد العامة لميزانية الخدمات العامة وميزانية الأعمال .

2- مراجعة حسابات المعاشات والمكافأت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعى والإعانات والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها .

3- مراجعة جميع حسابات التسوية من أمانات وعهد وحسابات جارية والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها ومن أن أرقامها مقيدة فى الحسابات وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية .

4- مراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التى تقدمها الدولة وما يقتضيه ذلك من التأكد من نوريد أصل السلفة وفوائدها الى خزانة الدولة فى حالة الإقراض وكذا سداد الدولة فى حالة الأقتراض .

5- بحث حال المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس بها .

6- فحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف وكشف حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية وبحث أسبابها وأنظمة العمل التى أدت الى حدوثها واقتراح وسائل علاجها .

7- مراجعة الحساب الختامى لميزانية الدولة (قطاع الخدمات والأعمال) وكذلك الحسابات الختامية لشركات ومنشآت القطاع العام للتعرف على حقيقة المركز المالى وفقا للمبادىء المحاسبية السليمة وإبداء الملاحظات بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور فى تطبيق القوانين واللوائح .

8- مراجعة تقارير مراقبى الحسابات للشركات المشار اليها فى القانون وابداء الملاحظات بشأنها الى الجمعية العمومية قبل إنعقادها بثلاثين يوما على الأقل . ويجب على مجلس إدارة الشركة عرض ملاحظات الجهاز على الجمعية العمومية للشركة قبل إنعقادها .

ثانيا: يباشر الجهاز فى مجال الرقابة على الأعمال العامة وتقديم نتائجها الاختصاصات التالية :-

1- مراجعة السجلات المقرر إمساكها للخطة العامة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وكذلك سجلات متابعة تنفيذها وتحقيق الأهداف منها .

2- مراجعة حسابات تكاليف الأعمال على ماكان مقدرا لها ومراجعة نتائج الأعمال والعائد

منها والنسبة لكل نوع من الأعمال والمشروعات وكذلك معدلات أداء مختلف الأعمال وما يتكلفه كل منها والتحقق من أن تلك الأعمال قد تم تنفيذها بالمصروفات التى قدرت لها وتقييم نتائجها بالنسبة لما كان مستهدفا منها .

ثالثا: يختص الجهاز بفحص ومراجعة كل حساب أو عمل أخر يعهد اليه بمراجعته وفحصه من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب ويبلغ رئيس الجهاز بملاحظاته الجهة طالبة الفحص .

رابعا: يقوم الجهاز بفحص اللوائح الإدارية والمالية والمحاسبية وذلك للتحقق من مدى كفايتها واقتراح وسائل تلافى أوجه النقص فيها .

هذا ولضمان فاعلية الرقابة التى يقوم بها ديوان المحاسبات فانه ينبغى مراعاة مايلى :-

1- أن يكون رئيس الجهاز فى وضع شبه قضائى أى أن يكون خارجا عن دائرة السلطة التنفيذية ومن ثم يكون فحص الجهاز للمخالفة بعد وقوعها .

2- المحاسبة التى يقوم بها الديوان يجب أن تكون سريعة وان تنشر نتائجها على المسئولين والرأى العام فى الحال لأن مرور وقت طويل يقلل من قيمتها .

3- يقوم رئيس الديوان باصدار تقرير دورى عام عن حالة المحاسبات وتقديمه الى أعلى المستويات لتحديد إجراءات واضحة لتلافى الأخطاء واستخلاص مبادىء عامة فى هذا السبيل .

2- الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء[1]:

أنشىء هذا الجهاز بموجب القرار الجمهورى رقم 2915 لسنة1964 وهو هيئة مستقلة .

ويختص الجهاز بأعمال التعدادات والإحصاءات العامة فى جمهورية مصر العربية ، كما يختص بأعمال الحصر الشامل للموارد والإمكانيات لتحقيق أفضل استخدام وقت السلم وتكريس جميع الإمكانيات لخدمة المجهود الحربى وقت الحرب والتعبئة .

ويتكون الجهاز من الإدارات المركزية الآتية :-

1- الإدارة المركزية للتعبئة العامة .

2- الإدارة المركزية للإحصاء .

3- الإدارة المركزية للتعداد .

4- الإدارة المركزية للحاسب الآلى .

5- الإدارة المركزية لمتابعة الإحصاءات والتفتيش .

6- الأمانة العامة.

ويقضى القرار الجمهورى بأن تنشىء كل وزارة ومحافظة وهيئة عامة ومؤسسة عامة إدارة تتبع الجهاز المركزى للتغبئة والإحصاء يطلق عليها إدارة الإحصاءات المركزية با لوزارة أو المحافظة أو الهيئة العامة أو المؤسسة العامة .

ويتبع العاملون بهذه الإدارات الجهاز المركزى للتعبئة والإحصاء ويشرف عليهم فنياً .

---

(1) د. أمين فؤاد الفرغامى وأخرون - مبادىء الادارة العامة - مرجع سبق ذكره ص 19 وما بعدها

وطبقا للقرار الجمهوري المذكور فلا يجوز لأى وزارة أو هيئة أو جهة أوأى فرد أوأفراد فى الحكومة أوالقطاع العام أو القطاع الخاص أن ينشر بأى وسيلة من وسائل النشر والأعلام أى مطبوعات أونتائج أو بيانات أو معلومات إحصائية إلا من واقع إحصاءات الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء .

أما الإحصاءات غير المقررة ضمن برامج الجهازالمركزى للتعبئة العامة والإحصاء فلا يجوز نشرها إلا بموافقة الجهاز .

3- الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة

يوجد فى الكثير من الأنظمة الحكومية جهاز متخصص فى شئون التنظيم للعاملين ، وتكون مهمته الرقابة على هذه الجوانب فى الجهاز الحكومى.

وفى مصر يتولى الجهاز المركزى للتنظيم زالإدارة مهمة الرقابة على نشاط إدارة الأفراد بالأجهزة الحكومية من حيث تطبيقها للأنظمة الإدارية المحددة ويعتبر الجهاز من ضمن أجهزة الرقابة ولكن يقوم ببعض الأعمال الرقابية لصالح الحكومة ، بالإضافة الى الإختصاصات التخطيطية التى يمارسها الجهاز.

ومن أهم واجبات الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى مصر والمرتبطة بالرقابة على مدى تطبيق الأنظمة الإدارية مايلى :-

1- وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاية أداء العاملين بصفة عامة وعلى الأخص العاملين فى وحدات التنظيم والإدارة ومديريات شئون العاملين .

2- مراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة وإعادة تنظيم أو تعديل إختصاصات أجهزة قائمة قبل إعتمادها من السلطة المختصة وإبداء الرأى فى اللوائح المتعلقة بسير وتنظيم العمل .

3- وضع الأنماط التنظيمية ومعدلات الأداء المناسبة فى هذه الجهات ونشرها عليها للاسترشاد بها فى تنظيمها ووضع ميزانيتها .

4- مراجعة مشروعات الميزانية بما يختص بإعتمادات العاملين قبل عرضها على وزارة الخزانة .

5- إجراء التفتيش على الأجهزة المختلفة وإرسال التقارير بنتائج التفتيش الى رؤساء الأجهزة .

4- هيئة الرقابة الإدارية:

الرقابة الادارية هيئة مستقلة أنشئت فى مارس 1964 بموجب القانون 54 لسمة 1964 وكانت من قبل قسماً من أقسام النيابة الإدارية وتختص بما يأتى وذلك مع عدم الإخلال بخق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكوى والتحقيق .

1- بحث وتحرى أسباب القصور فى العمل والإنتاج بما فى ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التى تعرقل السير المنظم للأجهزة العامة وإقتراح وسائل تلافيها .

2- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها .

3- الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التى تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظيفتهم ، والعمل على منع وقوعها وضبط مايقع منها .

4- بحث الشكاوى التى يقدمها المواطنون عن مخالفات القوانين أوالأهمال فى أداء واجبات الوظيفة ومقترحاتهم فيما يعن لهم أويلمسونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل

وسرعة إنجازه، وكذلك بحث ودراسة ماتنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحى الإهمال أو الأستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال ، وكذلك ما تتعرض له وسائل الإعلام المختلفة فى هذه النواحى ويتولى وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء الإشراف على الرقابة الإدارية .

5- النيابة الإدارية:

النيابة الإدارية هيئة مستقلة أنشئت بمقتضى القانون رقم 850 لسنة1950 وأعيد تنظيمها بمقتضى القانون رقم 117 اسنة 1958 .

وتختص النيابة الإدارية بما يأتى وذلك مع عدم الإخلال بحق الجهات الإدارية فى فحص الشكاوى والتحقق :-

1- فحص الشكاوى التى تحال اليها من الرؤساء المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفات القانون أو الأهمال فى أداء واجبات الوظيفة .

2- إجراء التحقيق فى المخالفات الإدارية أو المالية التى تكشف عنها الرقابة ، وفيما يحال اليها من الجهات الإدارية المختصة ، وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها .

3- مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية بالنسبة للمواطنين المعينين على وظائف دائمة .

6- وزارة المالية:

يقوم جهاز الخزانة العامة أو المالية العامة، والذى يتخذ غالباً شكل وزارة تسمى وزارة الخزانة أو وزارة المالية ، بالرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة فى مختلف الأجهزة الحكومية ، ويقوم جهاز الخزانة العامة من خلال موظفيه (أو مندوبيه) المنتشرين فى الأجهزة الحكومية المختلفة بالرقابة على التصرفات المالية لهذه الأجهزة ويرسلون تقاريرهم الى الجهاز أو الوزارة وفى مصر تمارس وزارة المالية رقابتها عن طريق:-

1- مديرى ورؤساء الحسابات ووكلائهم بالأجهزة المختلفة بالدولة وهم تابعين فنياً لوزارة الخزانة، وهؤلاء يقومون بالرقابة قبل الصرف فى حدود ما تقضى به القواعد المالية المختلفة .

2- المراقبين الماليين بالوزارات المختلفة ، وهم يقومون بالآتى :-

- يشتركون فى إعداد الميزانية
- يدرسون حالة المصروفات من الجهات التى يمثلون وزارة الخزانة فيها كل ثلاثة شهور .
- يراقبون أرصدة حسابات العهد والأمانات ويوافون وزارة الخزانة عنها .
- يرسلون مفتشيهم على الأعمال الحسابية والمخازن والجهات .

هذا ويلاحظ أن الرقابة المالية لوزارة المالية تتم بتنفيذ اختصاصات عديدة منها ما يلى :-

1- إعداد قواعد عامة لإعداد تقديرات الموازنة وأبوابها بالوحدة .

2- مناقشة التقديرات التى أعدتها الوحدات الإدارية وتعديلها فى حدود السياسة العامة

للموازنة العامة للدولة .

3- وضع التعليمات الخاصة بإعداد الحسابات الختامية للوحدة الإدارية .

4- إصدار الكتب والمنشورات الدورية الخاصة بتعديل أو تفسير قواعد المراقبة الداخلية والتوجيه المحاسبى .

5- التفتيش الدورى على الوحدات الحسابية والمخزنية.

6- الرقابة على العمليات المالية للوحدات الإدارية لمنع حدوث إنحرافات ومخالفات مالية .

7- التأكد من عدم الإهمال فى تنفيذ القرارات والتعليمات المالية وإكتشاف المخالفات فى الوقت المناسب .

8- الإطلاع على المستندات والسجلات والبيانات التى تعتبر لازمة لإكتشاف الأخطاء وفى حالة الضرورة يتطلب التحفظ على أية مستندات أو دفاتر موضوع الأخطاء .

9- إرسال الملاحظات التى نتجت عن التفتيش الى الوحدات الإدارية وتلقى الردود عليها ومتابعة التوصيات الواردة بتقارير التفتيش.

7- جهاز الرقابة المركزى:

قد يوجد جهاز مركزى للرقابة الحكومية يقوم بمتابعة الجوانب القانونية لأداء المنظمات العامة ، ويختص هذا الجهاز عادة بمتابعة تنفيذ القوانين والتأكد من تطبيق القرارات واللوائح والأنظمة كما يقوم بالكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم التى تقع من الموظفين العموميين خلال مباشرتهم لمهام وظائفهم، والعمل على منع وقوعها وضبط ما يقع منها .

وفى مصر كان يوجد جهاز مركزى للرقابة الإجبارية ثم ألغى ثم تقرر عودة الرقابة المركزية بصورة جديدة مطورة. ولا يرتكز جهاز الرقابة الإدارية فى مصر إلى الرقابة القانونية فقط وإنما تمدد اختصاصه ليشمل بحث وتحرى أسباب القصور فى أداء المنظمات العامة بما فى ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التى تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها وكيفية تطوير هذه المنظمات .

8- مجلس الشعب:

تتحقق الرقابة لمجلس الشعب على الوحدات الإدارية الحكومية من خلال:-

1- مناقشة تقديرات الموازنة العامة للدولة واعتماد هذه التقديرات أو تعديلها .

2- مناقشة الحساب الختامى للوحدة الإدارية واعتماده .

3- الإطلاع على تقارير الجهاز المركزى للمحاسبات ومناقشة الحكومة فيما جاء بهذه التقارير

4- تكليف الجهاز المركزى للمحاسبات بإجراء فحص دقيق لحالات معينة لأهداف خاصة ومطلوب التأكد منها .

9- قسم التشريع:

يجب على كل وزارة أو مصلحة حكومية قبل استصدار أى قانون أو قرار جمهورى ذى صفة تشريعية أو تفسير أو لائحة أو قرار تنفيذى للقوانين واللوائح والقرارات أن تعرض المشروع النقترح على قسم التشريع لصياغته ، ويجوز لها أن تعهد اليه بإعداد هذه التشريعات ، وطبقا للقانون 86 لسنة 1969 أصبح راى مجلس الدولة ملزما فى المنازعات التى تعرض عليه وتنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة

والهيئات أو المؤسسات العامة والهيئات المختلفة ، وكان هذا الرأى إستشاريا من قبل .

10- البنك المركزى:

تمارس الحكومة فى الأنظمة المختلفة عملياتها المصرفية عادة من خلال بنك مركزى حكومى ، يقوم بالإحتفاظ بحسابات الحكومة وأرصدتها، ويقوم البنك بإمساك حسابات لكل منظمة حكومية العادية والاستثمارية والايرادات والعهد والأمانات والودائع ، وبذلك يقوم البنك بدور رقابى على العمليات المصرفية التى تقوم بها أجهزة الحكومة ، فضلا عن رقابته على السياسة الائتمانية للحكومة .

وفى الأنظمة الموجهة أقتصادياً ، تتسع رقابة المصارف على المنظمات العامة فمع وجود القطاع العام وتعدد مشروعاته ووجود الخطة الاقتصادية والاجتماعية يلعب الجهاز المصرفى دوراً رقابياً عاماً على القطاع العام فى هذه الأنظمة حيث تقوم المصارف فى هذه الأنظمة بالرقابة على الغمليات النقدية للمشروعات العامة ، على عمليات الائتمان وفى مصر يقوم البنك المركزى المصرى بهذا الدور .

11- قسم الفتوى:

يتكون قسم الفتوى من إدارات تختص بإبداء الرأى فى المسائل التى تطلب فيها الفتوى من الجهات الحكومية ، كما يختص بفحص التظلمات الإدارية، ولو أن الأصل فى الفتوى أنها استشارية ، إلا أن استفتاء المجلس يكون وجوبياً فى حالات معينة فلا يجوز لوزارة أو مصلحة حكومية أن تبرم أو تجيز أى عقد صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمة فى مادة تزيد قيمتها عن خمسة ألاف جنيه بغير استفتاء مجلس الدولة .

12 – جهاز التخطيط المركزى:

يوجد هذا الجهاز المركزى للتخطيط فى الأنظمة الموجهة إقتصادياً. لذلك فان هذا الجهاز لا يوجد إلا فى الأنظمة التى تأخذ بالتخطيط القومى الشامل ويقوم هذا الجهاز (وهو فى مصر وزارة التخطيط) بمتابعة المشروعات العامة والأجهزة الحكومية للتحقق من التزامها بالأهداف والمؤشرات التى تضمنتها الخطة .

وبعد هذا العرض لأهم أجهزة الرقابة فى مصر فانه لابد فى هذا الصدد من مراعاة مبدأين متكاملين وأن بدا أنهما متعارضان :-

الأول: أن الرقابة ضرورية . فالأخلاق والضوابط القانونية وحدها لا تكفى لضمان سير العمل الطبيعى والعادل ومن باب أولى لضمان عدم الإنحراف والاستغلال .

الثانى: أن الإسراف فى الرقابة ، كماً وكيفاً ، يجعل الموظف يفكر فى الرقابة أكثر مما يفكر فى العمل . فهو بشر قبل كل شىء ...... يخاف على مستقبله ، وأسرته ، وكرامته ن وحقوقه المشروعة أن تضيع فى زحام الحوادث والتنافس المحموم على لقمة العيش أو على الثراء أو بضربة من سوء الحظ أو باضطهاد من رئيس ، أو بوشاية من زميل أو حاقد . والسجلات مليئة بما يعزز هذا الاعتقاد .

ولكى تحقق الرقابة الفرضين معاً يجب :-

1- تقليل عددها فثمة حقيقة : هى أن أجهزة الرقابة الإدارية الفنية فى مصر قد تعددت ، وتنوعت ، وتداخلت حتى وقع الجهاز الإدارى والقطاع العام فريسة لأكثر من عشرين نوعاً من الرقابات .

فأجهزة الرقابة الإدارية تشمل :-

المؤسسة النوعية المختصة، والوزارة المختصة ووزارة العمل ووزارة الخزانة ، والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والجهاز المركزى للمحاسبات ، والجهاز المركزى للإحصاء والتعبئة ، وإدارة الميزانية ، وإدارة المشتريات والمخازن ، ومصلحة الشركات ، والنيابة العامة ، والنيابة الإدارية ، والرقابة الإدارات، والمخابرات ، والمباحث العسكرية ، والمباحث العامة والمباحث الجنائية ن ولجان تقصى الحقائق بمجلس الشعب ، ومكاتب التحقيقات ، والمكاتب والإدارات القانونية ، ومكاتب الشكاوى، ومكاتب التظلمات ، ومجلس الدولة ، وأخيرا أنشىء مكتب " المدعى العام الاشتراكى"[1].

وأجهزة الرقابة الشعبية تشمل:-

الوحدات الأساسية، والوحدات الجماهيرية والمكاتب التنفيذية للحزب الوطني، واللجان النقابية ، ومجالس الإدارات ، وشكاوى الجمهور تظلما أو تطوعا أو وشاية . وأخيرا أنشئت المجالس الشعبية بالمحافظات بالقانون رقم 57 لسنة 1971 فى شأن الحكم المحلى .

2- تغيير الروح البوليسية المتفشية فى نظمها ، واجراءتها ، ومعاملتها للموظفين ، وخلق فلسفة ووعى جديدين للقائمين عليها ، وسد الثغرات الواسعة الموجودة فيها والتى تسقط منها أضخم المسئوليات ، رغم كل ماتنشره من إرهاب وذعر للموظفين والمواطنين على السواء فشبحها لايزال يخيف البرىء والمنحرف بل يخيف الأول أكثر مما يخيف الثانى المتمرس على الإنحراف .

وبهذا تتحقق النتائج الآتية:-

1- يزول الخوف والرعب والبلبلة من نفوس وقلوب أذهان الموظفين ويصبحون أمنين الى تقدير رؤسائهم المباشرين لأعمالهم تقديرا صحيحا دون معقب أو تعقيب .

2- يزول خوف الحكومة والجمهور من الإنحراف والخطأ اللذين هما أفة كل عمل إدارى مهما كان صغيراً أو تافهاً .

وفى هذا الصدد يقول الخبير المستر لوثر جيوليك كلمة حاسمة حكيمة "أن أية حكومة تسرف على نفسها فى استخدام كل هذه الأنواع المتعددة من الرقابة أو عدد منها خليقة بأن تخنق نفسها حتى الموت إنها ستجد الحركة مستحيلة وان إنجاز أى شىء قد صار متعذراً وإزاء هذه المعوقات للعمل يصبح الموظفون اشبه بأحمال من الجثث الهامدة وستجد الحكومة صعوبة كبرى فى تعبئة قوى الشعب للعمل البناء".

II- الرقابة السياسية:

تتضح الرقابة السياسية على أعمال الإدارة العامة فى رقابة المجالس النيابية والشعبية حيث يتمتع البرلمان بوصفة الهيئة الممثلة للشعب بحق مراقبة السلطة التنفيذية فى القيام بما يقع على عاتقها من عبء تحقيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة وتختلف الرقابة التشريعية على أعمال الجهاز الحكومى باختلاف طبيعة النظام السياسى للدولة ففى الأنظمة البرلمانية تكون هذه الرقابة أكثر شمولاً وأبعد مدى منها فى الأنظمة الرئاسية حيث تشتد رقابة البرلمان لأعمال الحكومة فى النظام البرلمانى الذى يقوم على الفصل بين السلطات وتبادل الرقابة بينهم بينما فى النظام الرئاسى يفترض فصلا أكثر بين

(1) د. محمد عبد الرحيم عنبر – الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة – مرجع سبق ذكره ص 190 وما بعدها

السلطات بحيث تمارس سلطة وظيفة معينة دون تداخل أو رقابة عليه من السلطات الأخرى وهذا ويمارس البرلمان المصرى أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية بأدوات[1] متعددة نص عليها الدستور واللائحة الداخلية للمجلس وهى[2]:

الأسئلة:

السؤال هو الاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو ، أوللتحقق من حصول واقعة وصل علمه اليها أو للوقوف على ماتعتزمه الحكومة فى أمر من الأمور ، وقد نشأ هذا الحق فى انجلترا ومنها الى فرنسا ثم الى جميع البلاد الأخرى ذات النظام البرلمانى ، والسؤال البرلمانى لا يتعدى عضوالبرلمان السائل ، والوزير المسئول فلا يترتب عليه دخول شخص ثالث فى الموضوع ، أذا ليس فى طبيعة السؤال البرلمانى أن يثير مناقشة أو يطرح مسألة الثقة بالوزارة، بل المقصود به الوقوف على معلومات صحيحة فى مسألة يجهلها العضو، أو لم يتمكن من الوقوف عليها بنفسه أولفت نظر الحكومة الى أمر من الأمور .

وقضت جميع الدساتير المصرية المتعاقبة أن لأعضاء البرلمان توجيه الأسئلة الى الوزراء لغرض استيضاح جلاء غامض ، أو بمجهول، أوتوضيح أمر مبهم .

وقد أكدت المادة 124 من الدستور على أن "لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه الى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة فى أى موضوع يدخل فى إختصاصاتهم".

ولا تملك الحكومة حق عرض اقتراع باستبعاد سؤال ، كما يجوز الإجابة على سؤال غير مدرج بجدول الأعمال بعد موافقة المجلس .

وعلى رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبونه الإجابة على أسئلة الأعضاء[3] ولا يجوز أن يوجه السؤال إلا من عضو واحد ، ويجب أن يكون السؤال فى أمر من الأمور ذات الأهمية العامة ، ولايكون متعلقا بمصلحة خاصة، أوتكون له صفة شخصية كما يجب ان يكون السؤال واضحا ومقصورا على الأمور المراد الاستفهام عنها دون أى تعليق[4]، وأن يكون خالياً من العبارات غير اللائقة .

وتكون الإجابة على الأسئلة شفاهة فى الجلسة مالم تكن من الأسئلة التى يجب الإجابة عنها كتابة وذلك فى الأحوال الأتية :-

1- إذا طلب العضو ذلك.

2- إذا كان الغرض من السؤال مجرد الحصول على بيانات أو معلومات إحصائية بحته.

3- إذا كان السؤال مع طابعه المحلى يقتضى إجابة من الوزير المختص.

4- إذا وجه السؤال فيما بين أدوار الانعقاد .

5- الأسئلة المتبقية دون الإجابة عنها حتى انتهاء دور الانعقاد[5].

ويقدم السؤال كتابة إلى رئيس المجلس، الذى يقوم بتبليغه الى الوزير الموجه إليه، والوزير المختص بشئون مجلس الشعب وفى حال حفظ السؤال لعدم توافر الشروط المذكورة أنفا ، فان للعضو مقدم السؤال الاعتراض خلال أسبوع، ويعرض الرئيس هذا الاعتراض على اللجنة العامة للمجلس فى أول

(1) د.محمد بهاء الدين الغمرى - أصول علم السياسة - مرجع سبق ذكره من ص 317-328

(2) المادتان 126،127 من الدستور

(3) المادة124 من الدستور

(4) إثارة نقاط كبيرة في التعقيب على السؤال تجعل الموضوع جديراً بأن يكون محلا للمناقشة

(5) انظر المادتين 181،182 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب .

جلسة مقبلة[1].

ويجوز للعضو سحب سؤاله فى أى وقت ، ولا يجوز تحويل السؤال الى استجواب فى ذات الجلسة[2] ويسقط السؤال بزوال صفة مقدمه، أومن وجه اليه، أو بانتهاء دور الانعقاد الذى قدم السؤال خلاله[3].

طلب الإحاطة:-

لكل عضو أن يطلب إحاطة رئيس مجلس الوزراء أو غيره من أعضاء الحكومة بأمر له أهمية عامة عاجلة ويكون داخلا في اختصاص ما يوجه إليه.

وعلى العموم فان طلب الإحاطة يجب أن يتميز بصفتين أساسيتين، صفة العموم من ناحية، والأهمية فى كونه عاجلا من ناحية أخرى، وهناك من يرى أن طلب الإحاطة يجب أن يكون عن شىء عاجل ومهم يعلمه العضو ويعتقد أن الوزير لا يعلمه ، فهو يحيط الوزير علماً به ، ليجيب عليه بأنه غير صحيح أو بأنه قد أحيط علماً وسيتخذ الإجراءات فى خصوصه، أما السؤال فانه يكون عن شىء لا يعلمه العضوالسائل ليجيب عليه الوزير ثم يعلق هو تعليقا قصيراً .

ويجب أن يقدم طلب الإحاطة فى سجل خاص بها وفقاً لتاريخ ورودها .

طلبات الإحاطة عن الأمور الخطيرة العاجلة الغير واردة فى جدول الأعمال (البيانات العاجلة):

ويقدم هذا الطلب كتابة متضمناً بيان الأمور التى يتطلب فيها الكلام ومبررات ذلك قبل بدء الجلسة ، وإذا أذن رئيس المجلس لعضو مقدم الطلب بالكلام ، ويجب أن يعرض بيانه على المجلس بايجاز قبل النظر فى جدول الأعمال .

ولا يجوز أن تجرى مناقشة فى موضوع البيان إلا إذا قرر المجلس ذلك[4].

الاستجواب

لكل عضو حق توجيه استجوابات الى رئيس مجلس الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاته[5].

والاستجواب هو أعلى مراحل الرقابة وأخطرها ، حيث أن الأصل فى الاستجواب أن يكون إتهاماً للوزير أو الحكومة إذ يمكن بواسطته سحب الثقة من الوزير أو الحكومة ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس وبناء على أن الاستجواب هو إتهام للوزير أو الحكومة فانه يجب أن يقدم طلب الاستجواب كتابة الى رئيس المجلس مبيناً به بصفة عامة موضوع الاستجواب ومرفقاً به مذكرة شارحة تتضمن :-

- بيان بالأمور المستجوب عنها .
- الوقائع والنقاط الرئيسية التى يتناولها الاستجواب .
- وجه المخالفة الذى ينسبه إلى من وجه إليه الاستجواب
- ما يراه المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه.

ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور ، أو القانون ، أو عبارات غير لائقة كما لا يجوز أن يكون الاستجواب متعلقا بأمور لا تدخل فى إختصاص الحكومة أو أن يكون فى تقديمه مصلحة

---

(1) أنظر المادة من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب

(2) المادة 124 من الدستور

(3) انظر مواد الئحة الداخلية للمجلس من 184-193

(4) لكل أنظر المادة 179 من اللائحة الداخليى للمجلس

(5) المادة 125 من الدستور

خاصة أو شخصية للمستجوب ولا يجوز تقديم استجواب فى موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه فى نفس دور الانعقاد ما لم تطرأ وقائع جديدة تبرر ذلك وتدرج الأسئلة وطلبات الاحاطة المرتبطة بالاستجواب فى ذات الجلسة التى ينظر فيها .

ويكون لمقدمى الاسئلة أو طلبات الاحاطة المتعلقة بموضوع الاستجواب أولوية التعليق عندما تبدا المناقشة العامة بحسب أولوية قيد أسئلتهم بسجل الأسئلة[1].

وللاستجواب الأسبقية على سائر المواد المدرجة بجدول الأعمال بعد طلبات الاحاطة أو الأسئلة.

وتجرى مناقشة الاستجواب بان يشرح المستجوب استجوابه ، ثم يعقب عليه من وجه اليه الاستجواب ، وبعد ذلك تبدا المناقشة فى موضوعه وللمستجوب الرد على من وجه اليه الاستجواب ، وتكون له الأولوية فى ذلك الاستجواب، ويقدم طلب هذه البيانات الى رئيس المجلس قبل موعد الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب بوقت كاف.

وللمستجوب حق استرداد استجوابه فى أى وقت إما بطلب تقرير كتابى يقدمه لرئيس المجلس و إما شفاهة بالجلسة ، وفى هذه الحالة يستبعد من جدول الأعمال ، ولا ينظر المجلس فيه .

ويعتبر عدم حضور مقدم الاستجواب الجلسة المحددة لمناقشة استجوابه استرداد للاستجواب ، وذلك ما لم يكن غياب المستجوب بعذر يقبله المجلس ، ويؤجل المجلس نظر الاستجواب لجلسة تالية ولمرة واحدة فقط بعد سماع رأى الحكومة . إذا تغيب مقدمه بعذر مقبول .

ويسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به أو من وجه اليه أو بانتهاء الدور الذى قدم خلاله[2].

طرح موضوع عام للمناقشة:

يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه[*].

ويقدم الطلب باقتراح المناقشة العامة إلى رئيس المجلس كتابة، ويجب أن يتضمن تحديداً دقيقاً للموضوع والمبررات والأسباب التي تبرر طرحه للمناقشة العامة بالمجلس واسم العضو الذي يختاره مقدمو الطلب لتكون له أولوية الكلام في موضوعات المناقشة العامة، ويدرج مكتب المجلس طلب المناقشة العامة في جدول أعماله في أول جلسة تالية لتقديمه لتحديد موعد المناقشة. ويجوز بناء على طلب الحكومة أن يقرر المجلس مناقشة الموضوع في ذات الجلسة وللمجلس أن يقرر دون مناقشة استبعاد الطلب من جدول أعماله لعدم صلاحية الموضوع للمناقشة.

إبداء رغبات في موضوعات عامة:

لأعضاء مجلس الشعب إبداء رغبات في موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء[*].

ويقدم الاقتراح برغبة كتابة لرئيس المجلس مرفقاً به مذكرة توضح موضوع الرغبة أو القرار واعتبارات المصلحة العامة المبررة لعرض الاقتراح على المجلس، ولا يجوز أن يقدم الاقتراح أكثر من عشرة أعضاء أو يتضمن الاقتراح أمراً مخالفاً للدستور، أو القانون، أو عبارات غير لائقة أو ماسة بالأشخاص، أو

(1) مادة 201 من اللائحة الداخلية للمجلس .

(2) مواد اللائحة الداخلية للمجلس من 198-207

(*) مواد اللائحة الدالية للمجلس من 198 – 207.

(*) المادة 130 من الدستور.

الهيئات، أو يخرج عن اختصاص المجلس، ولرئيس المجلس حفظ أي اقتراح لا تتوافر فيه الشروط السابقة، وفي حال الموافقة عليه، يحيل لرئيس المجلس الاقتراح إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى أو إلى اللجنة المختصة، ولكل عضو قدم اقتراحاً برغبة أو قرار أن يسترده بطلب كتابي يقدمه لرئيس المجلس إلى ما قبل إدراج تقرير اللجنة عن اقتراحه بجدول أعمال المجلس، وتسقط الاقتراحات بزوال عضوية مقدميها، كما يسقط ما يبقى منها في اللجان بنهاية دور الانعقاد، ما لم يتقدم مقدمو هذه الاقتراحات بطلبات كتابية لرئيس المجلس خلال ثلاثين يوماً من بداية دورة الانعقاد الجديد بتمسكهم بها، وفي جميع الأحوال تسقط هذه الاقتراحات بنهاية الفصل التشريعي[1].

لجان تقصي الحقائق:

رخص الدستور بمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة، أو أي جهاز تنفيذي أو إداري، أو أي مشروع من المشروعات العامة التي تدخل في نطاق الاختصاص الرقابي للمجلس، وذلك من أجل تقصي الحقائق وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة.

ومهمة لجنة تقصي الحقائق استعراض وإبراز وقائع معينة، وهي ليست جهة تحقيق تسأل كل فرد، إذ المسئول عن ذلك أجهزة القضاء المعنية.

وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، أن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب لطلبها، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك[2].

ويشكل المجلس هذه اللجنة بناء على طلب اللجنة العامة أو إحدى اللجان النوعية أو بناء على اقتراح مقدم كتاباً من عشرين عضواً على الأقل. ويجوز أن يقل عدد أعضاء اللجنة المشكلة لتقصي الحقائق عن سبعة، ولا يزيد على خمسة وعشرين عضواً يختارهم المجلس بناء على ترشيح رئيس المجلس، مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات المشكلة من أجلها اللجنة، ويراعي تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والأعضاء غير المنتمين للأحزاب إذا كان عددهم في المجلس لا يقل عن عشرة أعضاء[3].

الزيارات الميدانية للجان النوعية:

وفي إطار الاختصاص الرقابي للمجلس، فإن للجان المجلس – بعد موافقة المكتب – أن تقوم بزيارات ميدانية لمواقع نشاط معين للأجهزة التنفيذية، وذلك بهدف جمع المعلومات والاطلاع على الأوضاع المتعلقة بالموضوعات المحالة إليها تساعدها في تكوين رؤية مبنية على أسس موضوعية سليمة تدعم تقاريرها في المجلس وما تضمنته من توصيات.

لجان الاستطلاع والمواجهة:

لمجلس الشعب، بناء على اقتراح رئيسه أو عشرين عضواً، أن يشكل لجنة للاستطلاع والمواجهة في موضوع ذي طبيعية هامة مما يدخل في اختصاص المجلس، وتتكون هذه اللجنة من عدد لا يقل عن ثلاثة من بين أعضاء المجلس ولا يزيد على عشرة أعضاء، مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات المشكلة من

(1) مواد اللائحة الداخلية للمجلس من 212-217.
(2) مادة 131 من الدستور.
(3) مادة 219 من اللائحة الداخلية للمجلس.

أجلها اللجنة، وتمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة، والأعضاء غير المنتمين لأحزاب إذا كان عددهم لا يقل عن عشرة أعضاء وتستهدف اجتماعات لجان الاستطلاع والمواجهة تحقيق كل أو بعض الأغراض التالية:

1- جمع البيانات التي تسهم في استكمال أوجه القصور أو النقص في التشريع المعروض.

2- استيضاح حقائق السياسة العامة للبلاد في مختلف الميادين.

3- الاستماع إلى اقتراحات المواطنين في المسائل والموضوعات التي تشغل الرأي العام وفي التشريعات الهامة التي يراد إصدارها.

4- الاستماع إلى الشخصيات العامة المصرية أو الدولية لتبادل الرأي في القضايا والمشاكل الدولية والعامة.

5- استظهار الحقيقة في موضوع معين مما يدخل في اختصاص مجلس الشعب[1].

العرائض الشكاوى:

لكل مواطن، ولممثلي الهيئات النظامية، والأشخاص الاعتبارية أن يقدموا لرئيس المجلس عرائض مكتوبة تتضمن ما يشكون منه من إجراءات أو تصرفات محددة مخالفة للدستور أو القانون، أو ما يقترحونه في شأن تعديل القوانين واللوائح أو تطوير الإجراءات أو الأنظمة الإدارية أو المالية أو الاقتصادية التي تتبعها أجهزة الدولة أو الإدارة المحلية أو القطاع العام.

وتحال هذه العرائض إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى كما تحال صورة منها إلى لجان المجلس الأخرى إذا كانت لها علاقة بموضوعات محالة إليها للنظر فيها، ولرئيس المجلس أن يحيل مباشرة العرائض المتعلقة بموضوعات هامة وعاجلة لرئيس مجلس الوزراء أو إلى غيره من أعضاء الحكومة المختصين.

وتفحص لجنة الاقتراحات والشكاوى العرائض المحالة إليها وترفع تقريراً لرئيس المجلس بنتائج هذا الفحص، ولرئيس المجلس أن يطلب من المجلس إحالة هذه التقارير إلى اللجنة المختصة أو إلى الحكومة لاتخاذ إجراء فيما تتضمنه[2].

سحب الثقة من نواب رئيس مجلس الوزراء، أو الوزراء أو نواب الوزراء:

إذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء، أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه[3] ويقدم طلب سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم كتابة إلى رئيس المجلس موقعاً عليه من عشرة أعضاء من المجلس على الأقل ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد انتهاء المجلس من مناقشة استجواب موجه إلى من قدم طلب سب الثقة منه.

---

(1) انظر المواد من 223-225 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(2) انظر مواد اللائحة الداخلية للمجلس من 234 – 239.

(3) المادة 128 من الدستور.

ويعرض الرئيس طلب اقتراح سحب الثقة على المجلس فور تقديمه إليه بعد أن يتحقق من وجود مقدمو الطلب بالجلسة، ويعتبر عدم وجود أحدهم بالجلسة تنازلاً منه عن الطلب ويؤذن بالكلام لاثنين من مقدمي الاقتراح، ثم تجري المناقشة في الطلب إذ رأى المجلس محلاً لذلك.

ويجوز للمجلس أن يؤجل المناقشة في الطلب إلى موعد يحدده ولا يجوز أن يصدر قرار المجلس في طلب سحب الثقة قبل ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ انتهاء المناقشة فيه ويصدر المجلس قراره بسحب الثقة بأغلبية أعضائه[1].

مسئولية رئيس مجلس الوزراء:

لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء، يصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب[2].

اتهام الوزراء:

الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها[3]. وإحالة الوزراء إلى المحاكمة يكون إما من رئيس الجمهورية أو من مجلس الشعب وذلك عما يقع منهم من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفتهم أو بسببها.

ويقدم الاقتراح باتهام الوزير إلى رئيس مجلس الشعب بطلب كتابي موقع من خمس أعضاء المجلس على الأقل متضمناً الأفعال التي بنى عليها الاتهام والأساس التي يقوم عليها والبيانات والأسانيد والمستندات التي تؤيده.

ويحال الطلب إلى اللجنة العامة التي تقدم عنه تقريراً في غضون شهر على الأكثر ولها أن تستدعي الوزير – عن طريق رئيسي المجلس – وأن تستمع لأقواله، وقرارها يصدر بأغلبية أعضائها باتهام الوزير ويناقش المجلس في جلسة خاصة تقرير اللجنة ويصدر قراره باتهام الوزير بأغلبية ثلثي الأعضاء على الأقل ويبلغ هذا القرار إلى رئيس الجمهورية ببيان يتضمن الوقائع التي نسبت للوزير والإجراءات التي تم إتباعها وأسباب وأسانيد القرار.

والجدير بالذكر أن الوزير بمجرد اتهامه يوقف عن عمله إلى أن يتم الفصل في أمره، ولا يحول انتهاء خدمته دون إقامة الدعوة عليه أو باستمرار فيها ويصدر المجلس قراراً بتشكيل لجنتين للتحقيق والمحاكمة طبقاً لقانون محاكمة الوزراء[4].

متابعة المجلس لشئون الإدارة المحلية:

يستهدف المجلس من متابعة شئون الإدارة المحلية دعم الديمقراطية واللامركزية وتحقيق التناسق والترابط بين هذه الوحدات الإدارية ومجالسها الشعبية المحلية بما يتفق وأهداف السياسة العامة والخطة العامة للدولة[5]، **وتكون هذه المتابعة من خلال طريقين هما:**

---

(1) انظر مواد اللائحة الداخلية لمجلس الشعب 240-242.

(2) المادة 127 من الدستور، ولمزيد من التفاصيل راجع الفصل الثاني العلاقة بين مجلس الشعب والحكومة.

(3) المادة 157 من الدستور.

(4) انظر المواد من 245-248 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(5) المادة 249 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

1- التقرير السنوي الذي يقدمه الوزير المختص بشئون الإدارة المحلية في موعد لا يجاوز شهر مارس من كل عام عن نشاط وإنجازات المجالس المحلية خلال دور الانعقاد السابق للمجلس والذي يتضمن ما تم بشأن السياسة التخطيطية لتطبيق نظام الإدارة المحلية أو السياسة العامة لنقل الاختصاصات والاعتمادات إلى المجالس الشعبية المحلية وما اتخذ من قرارات بدعمها، وما تم بشأن تنفيذ الموازنات الخاصة بكل محافظة والوحدات المحلية في نطاقها، والحسابات الختامية لها.

وكذلك الأسئلة وطلبات الإحاطة والاقتراحات الهامة التي تمت مناقشتها في المجالس الشعبية المحلية والقرارات التي صدرت بشأنها وبصفة خاصة ما يكون قدم منها من أعضاء مجلس الشعب[1].

2- قيام الوزير المختص بشئون الإدارة المحلية بإبلاغ رئيس المجلس بالقرارات المتعلقة بالمسائل الآتية:

- حل المجالس الشعبية وتشكيل المجالس الشعبية والمحلية بصفة مؤقتة.
- فرض الرسوم المحلية والقروض التي توافق على إبرامها المجالس الشعبية المحلية.
- اقتراحات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بالتوصية بتعديل بعض أحكام القوانين أو التشريعات.
- القرارات الهامة في المسائل ذات الطبيعة العامة المتعلقة بوحدات الإدارة المحلية التي يصدرها مجلس المحافظين[2].

ويحيل رئيس مجلس الشعب البيانات والتقارير المشار إليها إلى لجنة الإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية لإعداد تقرير عنها لعرضه على المجلس[3].

وعموماً يمكننا القول بأن طبيعة السلطة السياسية في الوطن العربي، تتسم بصفة عامة بالتركيز رغم اختلاف أشكال وهياكل هذه النظم[4]. فهناك طبقة حاكمة تقليدية أو عسكرية، محافظة أو متحررة نوعاً ما، تسيطر على مقاليد الأمور، في هذه الدول، وتسمح للشعب ومؤسسات الدولة السياسية، أن وجدت، أن تقوم بدور ثانوي ومحدد وبما يتناسب مع قيمها ومعتقداتها السياسية أو بما لا يهدد بقاءها واستمرارها في السلطة. ولتوضيح علاقة هذه السلطة بمؤسسات الدولة السياسية والبيروقراطية، بصفة خاصة والمجتمع بصفة عامة، نقدم النموذج الافتراضي الموضح في الشكل التالي:

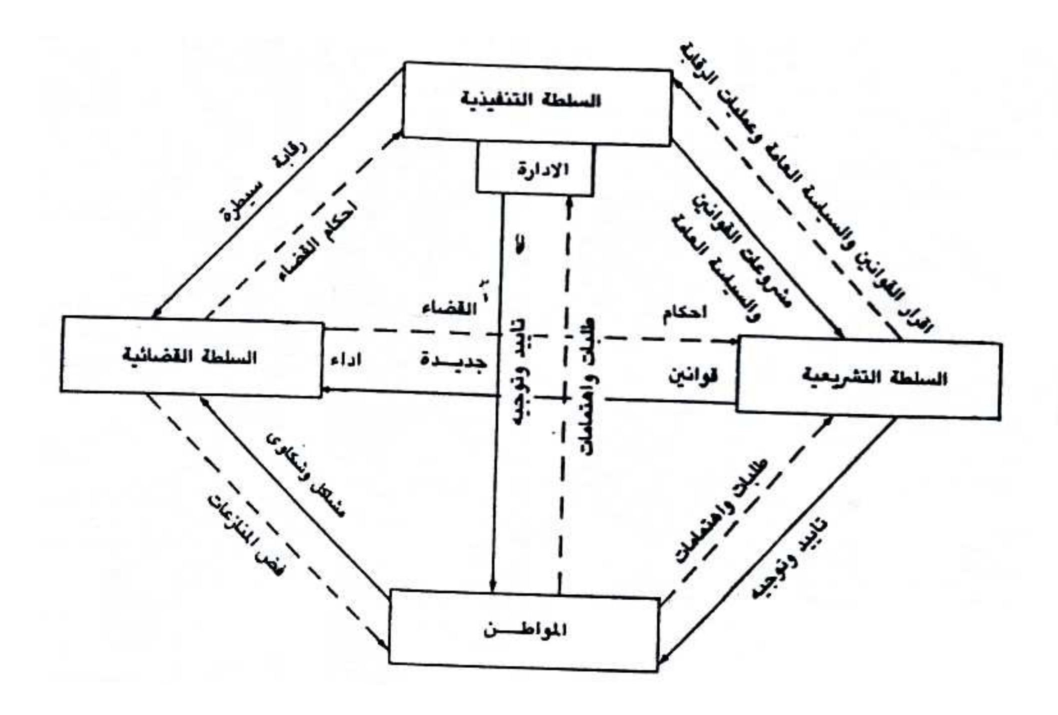
---

(1) المادة 251 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(2) المادة 250 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(3) المادة 252 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب.

(4) د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة – مدخل بيئي مقارن، الإسكندرية، مطبعة السلام، 1981، ص 172-180.



نموذج افتراضي للعلاقات بين السلطات الثلاث وبينها وبين المواطن

في هذا النموذج، تعد السلطة التنفيذية أقوى مؤسسات الدولة السياسية حيث تفرض إرادتها على كلا السلطتين التشريعية والقضائية[1]. ويتضح ذلك من خلال الخطوط المتصلة حيث تعبر عن توجيهات ورغبات السلطة التنفيذية تجاه المؤسسات الأخرى والمواطن. أما رغبات هذه السلطات والمواطن، فتعبر عنها الخطوط المتقطعة، وذلك تعبيراً عن ضعف تأثيرها على السلطة التنفيذية، لأن أعضاء السلطة، لا يستندون أو يرتكزون على قوة أو قاعدة شعبية، واعتمادهم على قوة وسلطان الحزب أو القيادة الحاكمة. وهذا يجعل ولاءهم لحزب أو القيادة الحاكمة بدرجة أعلى بكثير من ولائهم للمواطن أو الناخب، لأن الحاكم هو في الحقيقة السبب المباشر لوجودهم أو بقائهم في السلطة التشريعية. ومن هنا تظهر تبعية، ومن ثم ضعف، السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية، وبالتالي عدم قدرتها على القيام بدورها التقليدي أو الدستوري تجاه السلطة التنفيذية وعند ممارستها لحقها في إقرار السياسة العامة وكذلك في دورها الرقابي. فاحتياجات المواطن واهتماماته، غالباً، لا تصل ولا تؤثر على السياسة العامة.

كذلك فإن ارتباط الحاكم بالشعب، في ظل هذا النموذج، ضعيف وذلك لسيطرة القيادة الحاكمة على نظم الانتخابات أو الاستفتاءات أو لعدم وجودها، فالمواطن في ظل هذه النظم لا يمارس حقوقه السياسية ولا يشارك في اختيار ممثليه بصورة حرة صادقة.

أما السلطة القضائية، في هذا النموذج، فتتسم بالضعف وعدم قيامها بدورها الدستوري كمؤسسة تختص بتفسير القوانين والفصل في المنازعات، وذلك أما بسبب تدخل وسيطرة السلطة التنفيذية عليها أو لبعد أو إهمال بعض أعضائها للقضايا والمشاكل الحساسة.

(1) H.B Sharabi Government and Politics of Middle East (Prinetn: D. van Nostrand Co.: 1962), P. 211.

لعله من الواضح والبديهي أن نتوقع ضعف دور هذه السلطات والمواطن تجاه الجهاز الإداري ومن ثم عدم اهتمام الإدارة ومؤسسات وأجهزة التنمية بمشاكل وحاجات ومطالب الجمهور. الأمر الذي يؤدي بالضرورة في أغلب الأحوال إلى ضعف الإدارة وتفشي الفساد الإداري وذلك لحصانة الإدارة من نقد وتوجيه المؤسسات السياسية في المجتمع بصفة خاصة والمواطن بصفة خاصة والمواطن بصفة عامة. وتؤدي هذه الأوضاع إلى ضعف برامج التنمية وذلك لغيبة وجهة نظر المؤسسات السياسية ومن ثم المواطن تجاه هذه البرامج. كذلك فإن تبعية الإدارة وعلاقتها القوية وأحياناً العضوية بالسلطة التنفيذية،ت يجعلها لا تهتم بتقديم أو أعداد أو تنفيذ سياسة عامة رشيدة وجيدة لعدم خوفها من نقد ورقابة وعقاب المؤسسات السياسية والمواطن. وبخاصة إذا أخذنا في الاعتبار أن عنصر الولاء، في ظل هذا النظام، أهم من الكفاءة عند الاختيار والترقية للكوادر والقيادات الإدارية[1].

بالإضافة إلى ما تقدم، فإن طبيعة السلطة في هذه الدول، فرضت علاقة قوية بين السلطة والإدارة، ذلك لأن الإدارة الفنية لتحقيق رغبات وأهداف السلطة الحاكمة. وقد أدى هذا إلى "تسييس" الإدارة في غالبية، أن لم يكن، في جميع هذه الدول، وقد كان لهذه العلاقة آثار سلبية على الإدارة والتنمية الإدارية وذلك لأسباب كثيرة أهمها:

أولاً: اهتمام الإدارة بتلبية رغبات السلطة التنفيذية وتجاهل رغبات وحاجات المجتمع، إلا بالقدر والنوعية التي تتناسب مع فلسفة وأهداف النظام.

ثانياً: زيادة قوة الجهاز الإداري تجاه المؤسسات السياسية والرقابية مما أدى إلى عدم اهتمامها واستجابتها لوجهات نظر هذه المؤسسات وعدم خضوعها لرقابة هذه المؤسسات.

ثالثاً: تغلب عنصر الولاء، في كثير من الحالات، على عناصر الكفاءة والفاعلية وبخاصة عند اختيار القيادات الإدارية.

رابعاً: عدم وجود أو استمرار فلسفة تنموية تحكم النظم الإدارية ومؤسسات وأجهزة التنمية في المجتمع العربي وذلك لعدم وجود استقرار سياسي وتغير القيادات الإدارية بتغير الحكام.

خامساً: أدت سياسة "تسييس" الإدارة إلى خلق فجوة كبيرة بين الإدارة والجمهور، وذلك لإحساس المواطن بأن الجهاز الإداري هو جهاز إداري لخمة الحاكم وليس لخدمة المجتمع. ويظهر ذلك بوضوح في النظم ذات الحزب الواحد حيث نلاحظ فقدان الثقة بين المواطن والإدارة وتخوفه منها عند التعامل معها.

IV- الرقابة القضائية:

وهي تتمثل في أعمال الرقابة التي تمارسها السلطة القضائية على نشاطات الإدارة العامة وحقها في إلغاء ما تقوم به أجهزة الإدارة العامة من أعمال وما يترتب عليها في أثناء تطبيقها بناء على الدعاوى التي يقدمها المتضررين من القرارات الإدارية عندما يثبت صحة تلك الدعاوى أي أن رقابة القضاء هي الضمان الذي يحمي الأفراد والمنظمات في المجتمع من تجاوز أجهزة الحكومة لسلطاتها.

ولابد من الإشارة هنا إلى أن القضاء الإداري يمارس سلطة الرقابة والحكم بناء على دعوى منازعة ترفع إليه ودعوى تثبت منها الشكوى وذلك في الحالات التالية:

---

(1) د. محمد فخري الراوي أبو طه، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن 1986، ص 69 وما بعدها.

1- الخطأ في تطبيق الجزاءات.

2- سوء تفسير وقائع أو حقائق.

3- سوء استعمال السلطة.

4- تجاوز الموظفين العموميين لاختصاصتهم.

5- تفسير الموظفين العموميين لبعض النصوص القانونية تفسيراً خاطئاً.

ومن هنا كان لهذا القضاء سلطة إجبار الإدارة على احترام مبدأ المشروعية والخضوع لأحكام القانون واحترام حقوق الأفراد وحرياتهم.

ويوجد في مصر الآن الجهات القضائية التالية:

1- القضاء العادي ويتولى الفصل في المنازعات المدنية والجنائية ومسائل الأحوال الشخصية وترئسه محكمة النقض وتتولى الادعاء والتحقيق أمام النيابة العامة.

2- القضاء الإداري والقسم القضائي بمجلس الدولة ويتولى الفصل في المنازعات الإدارية وتتربع على قمته المحكمة الإدارية العليا، ويعتبر مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة بحكم المادة 172 من دستور 1971. وتتولى الادعاء والتحقيق أمامه النيابة الإدارية.

3- القضاء العسكري وهو ذلك القضاء الذي أنشئ في عام 1966 ليختص بنظر المنازعات التي يدخلها عنصر عسكري ويتولى التحقيق والادعاء أمامه النيابة العسكرية.

4- المحكمة الدستورية العليا وهي هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها نشأت بالقانون رقم 48 لسنة 1979.

5- محاكم أمن الدولة وقد نشأت بالقانون رقم 105 لسنة 1980 لتختص بنظر بعض الجرائم ذات الطابع السياسي أو الأهمية الخاصة، ويجوز أن ينضم إلى عضويتها بعض رجال القضاء العسكري.

6- محكمة القيم وقد أنشأت بالقانون رقم 95 لسنة 1980، قانون (حماية القيم من العيب) وهي تشكل من عدد من المستشارين وعدد من الشخصيات العامة ويتولى الادعاء أمامها المدعي العام الاشتراكي وتتولى الفصل في الدعاوى ذات الطابع السياسي والدعاوى المتعلقة بفرض الحراسة وغيرها من الدعاوى التي يحددها القانون أما الجزاءات التي توقعها فهي الحرمان من الترشيح لعضوية المجالس النيابية أو التعيين في رئاسة أو عضوية مجالس الإدارة والحرمان من تأسيس الأحزاب السياسية أو الاشتراك في إدارتها أو عضويتها، والحرمان من شغل الوظائف أو القيام بالأعمال التي لها تأثير بتكوين الرأي العام أو تربية النشأ. وذلك مع عدم الإخلال بأحكام المسئوليات الجنائية والإدارية.

7- محكمة الحراسة التي أقامها القانون رقم 34 لسنة 1971 لتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب وتشكل من أحد نواب رئيس محكمة النقض، وعضوية ثلاثة من مستشاري محكمة الاستئناف، وثلاثة من المواطنين المشتغلين بالمهنة أو الصناعة أو العمل الأساسي الذي يعول عليه المطلوب فرض الحراسة عليه طبقاً للمادة العاشرة من هذا القانون.

الرقابة على المنظمات العامة

منذ البداية نستطيع القول بأن كافة الدول دونما استثناء تبدو في حاجة ماسة ومستمرة لتطوير وتحسين كفاية المشروعات العامة ومضاعفة طاقاتها الإنتاجية وتطويرها كماً ونوعاً بحيث تكون قادرة فعلاً على القيام بمهام ومسئوليات التنمية التي تبدو متعاظمة ولا حدود لها وتبدو هذه المشكلة أكثر وضوحاً عندما ندرك إنه لم تبذل الجهود ولم تبرز الاهتمامات الكافية واللازمة من أجل وضع وتطوير نظام رقابي متكامل ومستند إلى أسس ومعايير موضوعية ومدروسة بعناية بحيث يمكن هذا النظام من تحديد المسئولية وإجراء المساءلة اللازمة لتحقيق كفاية وفعالية كافة الأدوات والوسائل والإدارات التي تقوم على أساسها المشروعات العامة وتستند إليها حركتها.

القواعد التي يستند إليها نظام الرقابة في المشروعات العامة[1]:

1- قاعدة القانونية:

وتعني تطبيق أسلوب الإدارة باللوائح والقوانين بكل ما يترتب على ذلك من جمود في العمل وصرامة في المساءلة وتهديدات بالعقوبة.

2- قاعدة المشروعية:

وهي تنصب على العلاقة الموضوعة بين سلطات الرقابة والمشروعات العامة وإدارتها حيث تتحدد هذه العلاقة بما يسمى شرط القبول وبالذات قبول الرضا وليس قبول الإذعان ويكون ذلك عندما تتم العملية الرقابية بحيث يراعي كلا الطرفين المعنيين بهذه العملية الاعتبارات الأساسية التي تضمن قبول كل طرف لممارسات الآخر ورضاه عنها وذلك كأساس لتحقيق التوازن بين مصالح المشروعات المعنية وبين المصالح العامة للعاملين من ناحية والمصالح العامة للمواطنين من ناحية أخرى.

3- قاعدة الاستمرارية:

بما يعني ضرورة متابعة أعمال المشروعات العامة بصفة دائمة ومستمرة وذلك حتى يتسنى تحديد وكشف أوجه الضعف أو الخلل أو الانحراف قبل وقوعها.

4- قاعدة التطويرية:

بما يعني أن العملية الرقابية لا تقتصر على مجرد التعامل مع الأخطاء سواء وقعت أم كانت محتملة الوقوع وإنما هي عملية تطويرية تستهدف التعامل مع الإيجابيات قدر تعاملها مع السلبيات وذلك كأساس يمكن من استثمار الإيجابيات ودعمها وتأييدها لتكون عملية إبداعية على مستوى المشروع ككل وكذلك دراسة السلبيات حتى يمكن تلافيها مستقبلاً.

مبررات الرقابة على المنظمات العامة:

1- ضرورة ألا يؤدي وجود المشروعات العامة إلى خلق كيانات مؤسسية لا تربطها أية صلة تنظيمية ببقية أشخاص القانون العام في الدولة أو السلطة المركزية التي تلتقي عندها وفي إطارها كافة الكيانات القانونية العامة.

---

(1) د. عبد المعطي محمد عساف، إدارة المشروعات العامة، مرجع سبق ذكره، ص 200 وما بعدها.

2- ضرورة متابعة تقدم العمل في المشروعات العامة والوقوف على أحوالها وأوضاع أجهزتها ومعداتها وأساليبها حتى يمكن تخطيط عملياتها الإدارية بصورة متكاملة وشاملة وقادرة على اكتشاف وتحديد المداخل الإيجابية للارتقاء بالأداء العام العمل على تطبيقها.

3- ضرورة التناسق والتكامل بين كافة المشروعات العامة على اختلاف نماذجها وذلك كأساس يضمن تعاونها معاً حيث أنه بدون هذا التناسق فإنه يصير من المتوقع أن يحتدم النزاع بين المشروعات المختلفة[1].

المحددات الأساسية للرقابة على المشروعات العامة:

1- المحددات المتعلقة بأهداف المشروعات العامة ومدى وضوحها ودقتها وتكاملها وانسجامها وتتمثل أهم تلك المحددات بما يلي:

- ضرورة الحرص على تحقيق التوازن بين اعتبارات الكفاءة واعتبارات الملاءمة واعتبارات الفعالية أي تحقيق التوازن بين الاعتبارات الاقتصادية والفنية والاعتبارات الاجتماعية.
- ضرورة تحقيق التوازن بين اعتبارات الربحية واعتبارات المشروعية والاعتبارات التنموية[2].

2- العوامل والمحددات المتعلقة ببيئة المشروعات العامة الداخلية والخارجية حيث تتمثل أهم هذه العوامل فيما يلي:

- الموقف الأيدلوجي وطبيعة وظيفة الدولة حيث تتمتع المشروعات العامة بقدر كبير من الحرية في الدول الرأسمالية على عكس الحال في الدول الاشتراكية.
- طبيعة النظام السياسي ومدى قوة كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة ففي النظام البرلماني تلعب السلطة التشريعية دوراً رقابياً ضاغطاً في الرقابة على المشروعات العامة وذلك على عكس الحال في النظام الرئاسي.
- طبيعة القيادة الإدارية في المشروعات العامة ومدى قوة أعضائها وقدراتهم على مقاومة نزعات أشخاص الحكومة للسيطرة عليهم.
- طبيعة نظم الرقابة وأساليبها ومدى القدرة على تعميم نظم دقيقة ومتكاملة للمعلومات.

سلطة الرقابة على المشروعات العامة[3]:

*** السلطة التشريعية:**

حيث تتحدد أهم مجالات رقابتها فيما يلي:

1- إصدار التشريعات الخاصة بنشأة المشروعات العامة ومنحها الشخصية القانونية المستقلة وبتجديد قواعد تنظيمها الأساسية الإدارية منها والمالية...

2- مسألة السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة أو في الأشخاص أو في الوزراء المكلفين بالإشراف على إدارة المشروعات العامة وذلك للتأكد من انتظام عمل المشرعات العامة ومن حسن أدائها.

---

(1) Ivan Turk Theoretical Considerations on Date Information and Control in Public Enter Prises in Control Systems for Public Enter Prises in developing Countries edited by Praxy Fernandes Op. Cit., PP. 152-154.

(2) د. عبد المعطي عساف، النموذج المتكامل لدراسة الإدارة العامة، إطار مقارن، شركة الفاهوم التجارية، الزرقاء، الأدرن، 1982، ص 54.

(3) V.V. Ramananda Ham, A control system for public enter prise in Praxy Fernandes Op. Cit., PP. 123-137.

*** السلطة التنفيذية:**

حيث تتحدد أهم مجالات رقابتها فيما يلي:

1- تحديد أهداف المشروعات العامة على ضوء القوانين المنشئة لها وضمن محددات السياسة العامة للدولة.

2- الرقابة المالية على المشروعات العامة وذلك عن طريق المساهمة في تقدير المبالغ اللازمة وتوزيعها على بنود الميزانية وكذلك الموافقة على مصادر الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات.

هذا ويلاحظ أن هناك أكثر من أسلوب لتحقيق الرقابة المالية على المشروعات العامة من أهمها ما يلي[1]:

- أن يسمح للمشروع العام بإنشاء جهاز مالي خاص يتولى الإشراف على أموره المالية.
- تعيين مستشارين ماليين في مجالس الإدارة بحيث يكون لهم سلطة رفض أو قبول أية ترتيبات مالية.
- أن يتم منح سلطات واسعة ومحددة للتصرف المالي لتتولاها إدارات المشروعات بنفسها مع التحديد الواضح لأية حالات تستدعي العودة للجهة الحكومية بهدف المصادقة عليها.

الرقابة الإدارية:

وتشمل مجموعة من النشاطات الأساسية من أهمها ما يلي:

- تعيين وفصل أعضاء مجلس الإدارة ويتولى ذلك الوزير المختص أو رئيس الحكومة.
- قد تملك الحكومة الحق في تعيين وفصل كبار الموظفين وذلك بالتشاور مع مجالس الإدارة المعينة.
- التنسيق بين كافة المشروعات المختلفة وذلك كأساس يضمن وحدة هدفها وتكاملها في وعاء التنمية.
- طلب أية معلومات أو بيانات عن المشروعات العامة وسير عملياتها.
- التأكد من أن المشروعات العامة تعمل بكفاية إدارية عالية وبتكاملية تضمن لها استمرارها وتقودها.
- إصدار التوجهات والأوامر الأساسية التي تبدو لازمة من وجه نظر الحكومة من أجل الحفاظ على السياسة العامة والمصالح المترتبة عليها.

سلطة المشروعات العامة سواء تمثلت في مجالس الإدارة أم في مجلس للمديرين ومجلس تنفيذي أم في هيئة للتنمية ...

سلطة الرأي العام "الرقابة الشعبية" وسلطات الرقابة الذاتية حيث أن الارتباط الحيوي بين المشروعات العامة وبين أهداف التنمية يعمق الدور الذي يمكن أن يلعبه الرأي العام خارج المشروعات العامة[2].

---

(1) V.V. Ramananda Ham, A control system for public enter prise in Praxy Fernandes Op. Cit., PP. 123-137.

(2) Alan Cawson Corporatism and welfare Social Policy State Intervention in Britain, Heinemann Educational Books London, 1982, PP. 87-105.

شروط الفعالية في الرقابة على المنظمة العامة:

1- التمييز بين المشروعات العامة وبين كل مـن المشروعـات الخاصـة أو الإدارات والمصـالح الحكوميـة الأخرى غير المتمتعة بالشخصية القانونية المستقلة.

2- مراعاة الانسجام بين الأساس والأسلوب القانوني الذي يحكم نشأة المشروعات العامة وبين الظـروف العامة التي تعمل خلالها هذه المشروعات.

3- الحرص على تحديد أهداف المشروعات العامة بصورة تضمن تـوافر الشروط الفنيـة اللازمـة والتـي من أهمها واقعية الأهداف.

4- العمل على تعميم الفهم الحديث لمعنى الرقابة وذلك كأساس يضمن إبـراز العمليـة الرقابيـة عـلى إنها جزء لا يتجزأ من العملية الإدارية أكـثر مـن كونهـا عامـل إثـارة لسـخط العـاملين أو محـاصرة لإبداعاتهم وحرياتهم.

5- الحرص على وضع وتقويم نظم معلومات متقدمة ومستفيدة من معطيات التطور التكنولوجي.

6- إرساء قواعد واضـحة ودقيقـة ورشـيدة لتنظـيم العلاقـة بـين الحكومـة وإدارة المشروعـات العامـة وبصورة تضمن مسئولية الطرفين نحو المشروعات ونحو المجتمع وهنا يمكن التمييز بـين عـدد مـن النماذج الرئيسية هي:

النموذج الأبوي:

الذي يحاول احتواء إدارة المشروع والهيمنة عليها ضمن رغبة جامحة في أن تكبر هـذه المشروعـات وتزدهر دون أن تشعر بضرورة اسـتقلالها وهـذا كـما يبـدو اتجـاه متنـاقض لا يعطـي المشروعـات شخصيتها، وبالتالي فإن يؤدي إلى تقويض فعاليتها من حيث لا يدري.

نموذج الأخ الأكبر:

وفي هذا يمكننـا أن نجـد أن ممـثلي السـلطة التنفيذيـة وكبـار البيروقـراطيين الحكـوميين يتميـزون باتجاهات متعالية على إدارات المشروعات العامة، ويحاولون إحكـام السـيطرة عليهـا، مـع الادعـاء المستمر أنهم حريصون على استقلاها وتطورها.

نموذج العاجز:

وفيه تبدو الوزارات مرتاحة وربما سعيدة إنها تتجاهل ما يجري عـلى مسـتوى المشروعـات العامـة، محاولة في ذلك أن تغسل يديها من كافة التبعات المترتبة عليها، ويكون هـذا غالبـاً حيـث لا تملـك الوزارات أية معرفة كافية لما يجري في المشروعات الملحقة بها، ولا الكفاءة ولا المقدرة التـي تمكنهـا من ذلك.

نموذج الإدارة بالأزمات:

وفيه نجد أن الوزارات لا تتدخل في المشروعات العامة، وتعمل عـلى تركهـا وحـدها، ولا تتـدخل إلا عندما تبرز هنالك أزمات كبرى تهدد المشروعات، أو تهدد المصالح التي تعمل من أجلها، أو عنـدما تصبح محل مسائلة من قبل البرلمان أو مـن قبـل الـرأي العـام عـما يجـري في المشروعـات العامـة، ويكون تدخلها هنا لتقديم إجابات حول ذلك.

نموذج رقعة الشطرنج:

حيث تدخل الوزارات والمشروعات العامة في مناورات متبادلة وتستهدف كل جهة منها ترجيح وجهة نظرها وبالقدر الذي يمكن ألا تسفر عند هذه العملية إلا عن "قتل الشاه".

نموذج ساحة المعركة:

ويشبه هذا النموذج ما سبقه، ولكنه يختلف في أنه تعبير عن صراع الأقوياء العلني بين كلا الطرفين، وذلك في الوقت الذي لا يمكن لأي منهما أن يحقق الغلبة ويستمر استنزاف كل طرف للطرف الآخر.

نموذج الفعالية:

وهو الذي يحقق في تقديرنا الوضع النموذجي للعلاقة بين الحكومة والمشروعات العامة، حيث تصبح كل منهما متفهمة للأخرى، وتسعى لتدعيمها وتقويتها والتعاون معها من أجل تحقيق الأهداف والمصالح العام التي تعبر هنا السياسات العامة واستراتيجيات التنمية الشاملة[1].

السلوك الإنساني ووظيفة الرقابة[2]:

أن الأخذ في الاعتبار بالجوانب السلوكية لوظيفة الرقابة يستلزم التفرقة بين ثلاث أنواع من الرقابة.

1- الرقابة الإدارية:

تعتبر معايير الأداء الموازنات والتقارير أدوات للرقابة الإدارية، فهي تمد المسئولين بوسائل للحكم على تصرفاتهم وتقييم أداء مرءوسيهم، وترتبط الرقابة الإدارية بنتائج سلوك الأفراد وليس بالسلوك في حد ذاته.

2- الرقابة الاجتماعية:

لا تتم الرقابة في أي اتجاه وبأي أسلوب وبأدوات ووسائل رسمية فقط ولكن أيضاً من خلال العلاقات الاجتماعية التي تحكم أعضاء التنظيم. وقد تمارس هذه الرقابة بواسطة الأفراد الواحد فوق الآخر في حدود العلاقات الاجتماعية التي تحكم أعضاء التنظيم. ومن ثم تختص الرقابة الاجتماعية بالجانب الإنساني للتنظيمي والعلاقات الاجتماعية لأعضائه، فهي رقابة على السلوك من خلال تنظيم العمل داخل مجموعة ما من الأفراد والمعايير والتعهدات الجماعية ومعالجة الانحرافات عن الأداء المخطط للمجموعة.

3- الرقابة الذاتية:

تمثل الرقابة الذاتية الاتجاه الحديث لوظيفة الرقابة، حيث ترتكز على قبول أو تعهد المنفذ لما هو مقرر من أهداف بمعرفة الإدارة وينعكس هذا التعهد في شكل تصرف أو تصرفات للمنفذين تشير ضمناً أو علناً إلى موافقتهم للعمل على تنفيذ أهداف الإدارة وتتوقف الرقابة الذاتية على مفهوم تقدير الذات ممثلاً في شعور الفرد بقيمته وفاعليته أو بمعنى آخر موقف الشخص تجاه نفسه.

---

(1) د. عبد المعطي محمد عساف، إدارة المشروعات العامة، مرجع سبق ذكره، ص 251-252.

(2) د. كمال حسين، نظام المعلومات المحاسبية، غير مبين الناشر.

ويتطلب تطبيق مفهوم الرقابة الذاتية:

أ- تحديد أسلوب تحقيق التكامل بين العاملين في مجموعة واحدة أو مجموعات مختلفة.

ب- تحديد أسلوب تحفيز العاملين على أن يكون كل منهم ملتزماً بتحقيق الأهداف المقررة.

ج- توفير الأدوات التي تساعد على منفذ أو مدير مسئول على معرفة مسئولياته الوظيفية وتحديد أسباب انحرافه عن تنفيذها بشكل ذاتي.

هذا ويلاحظ أن الرقابة باستخدام نظام الموازنات التخطيطية تؤدي إلى تأثير سلوكي سلبي ناتج عن وجود الثغرات التالية في النظام:

1- تعتبر الموازنة أداة ضغط على المنفذين، ويساعد ذلك على توحيد صفوف العمال ضد الإدارة كما يؤدي إلى وجود حالة من التوتر لدى المشرفين ينتج عنها نقص في كفاية أدائهم واتخاذهم لمواقف عدوانية.

2- يلازم المحاسبين شعور بالنجاح نتيجة اكتشافهم أخطاء العاملين وقدي نتج عن ذلك شعور المشرفين على العمال بالفشل وما يتبعه من مشاكل كثيرة في العلاقات الإنسانية.

3- يترتب على استخدام الموازنة بمعرفة الإدارة العليا كأداة للبحث عن الأخطاء تركيز كل مشرف على مشاكل إدارته أو قسمه دون اهتمام بالمشاكل الأخرى في المنشأة.

ويستخدم المشرفين الموازنة كأداة للتعبير عن أسلوبهم في القيادة وإذا أدى ذلك إلى إلحاق الضرر ببعض الأفراد، فإن المشرفين يروا أن الموازنة وليس أسلوبي قيادتهم سبباً لذلك.

ولقد أكدت كثير من الدراسات التطبيقية في هذا المجال أن ضمان إيجابية نظام الموازنات التخطيطية مرتبطة بقبول الأفراد المتعاملين مع النظام لمعايير الأداء الموضوعة لهم كأهداف منطقية مطلوب منهم تحقيقها. وذلك على أساس أن قبول المنفذين والمشرفين والمسئولين على المستويات الإدارية الأخرى يضمن رضائهم وسعيهم للعمل طبقاً للنظام المقرر وليس ضده.

المشكلات الإنسانية للرقابة:

تتمثل أهم هذه المشكلات فيما يلي[1]:

1- النتائج غير المقصودة:

إن واحدة من المشكلات الرئيسية الناجمة عن تكثيف الرقابة هو أنها غالباً ما تؤدي إلى ردود أفعال غير مقصودة وغير مرغوبة من جانب العاملين، وقد لخص بوراك كيفية حدوث ذلك. وهو يقول إن المديرين غالباً ما يحاولون فرض رقابة أكثر التصاقاً كي يبرهنوا على كفاية وحداتهم وأهم مظاهر ذلك تشمل وظائف أكثر روتينية وإشراف أكثر التصاقاً (إشراف دقيق).

ولكن بالرغم من أن هذه الرقابة اللصيقة قد تنتج أداء أفضل على المدى القصير فإنها غالباً ما تنتج أيضاً معنويات منخفضة وغياباً أكثر ارتفاعاً وبعبارة أخرى فإن الأداء يبدأ في التدهور بعد ذلك، وبينما يتجه الأداء للانحدار فإن الإدارة غالباً ما تتصرف برقابة جديدة وأكثر التصاقاً وهذا يقود بالتالي إلى نفور متزايد من جانب العاملين وإفساد أكثر للأداء ومحاولات لضرب النظام. وتعد النتائج غير المتوقعة مثل تلك هي المشكلة الرئيسية.

---

(1) جاري ديسلر، أساسيات الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص 620 وما بعدها.

2- الموازنات تضع المشرفين تحت ضغط:

فلقد وجد أرجيرس أن الموازنات التخطيطية يتم النظر إليها على أنها أدوات ضغط، ولقد وجد أن الموازنات تستخدم لتقييم مشرفي الإنتاج، وأن الاضطرار لمقابلة المعايير المكتوبة والصارمة للموازنات يقع مشرفي الإنتاج تحت ضغط ذو اعتبار، وهم على قناعة بأن الموازنات تعد أداة للحث من جانب الإدارة العليا، وبالمقابل فإنهم يستخدمون موازناتهم لحث مرؤوسيهم وكنتيجة لهذا الضغط فقد شكل الموظفون جماعات عمل مضادة للإدارة كما تصرف المشرفون بصنع قرارات ضعيفة قصيرة النظر.

3- الرقابة تؤدي إلى وجهات نظر ضعيفة:

يركز المديرون (في رغباتهم لتحقيق المعايير) على ما هو مخصص لهم، ويهملون الأهداف التنظيمية الأكثر اتساعاً، فعلى سبيل المثال رفض أحد المديرين القيام بعملية شراء تحقق معدل عائد قدره 25% لأن قسمه كان يكسب فعلاً 35% على الرغم من أن الشركة ككل كانت تكسب 10% وكانت صفقة الشراء جيدة بالنسبة للشركة ككل.

4- التركيز الشديد على العوامل قصيرة المدى:

إن الضغوط التي تسببها الرقابة يمكن أيضاً أن تنتج تركيزاً شديداً على العوامل قصيرة المدى، ففي أحد الأمثلة قام أحد مديري الأقسام ببيع بعض الآلات كخردة من أجل تخفيض استثماراته (وبالتالي يرفع معدل عائده) ثم بعد ذلك أصبحت هناك حاجة لهذه الآلات، وتعين عليه حينئذ أن يقوم براء كل التجهيزات الجديدة، وبالمثل، فإن العوامل طويلة المدى مثل الشهرة والسمعة الطيبة تهمل أحياناً من جانب المديرين الذين يركزون على العوامل قصيرة الأجل مثل الأرباح والتكاليف.

5- التركيز الشديد على العوامل سهلة القياس:

تشجيع بعض النظم الرقابية أيضاً على التركيز الشديد على العوامل سهلة القياس والقابلة لأن تكون كمية فعلى سبيل المثال فإن العوامل سهلة القياس مثل الأرباح يتم غالباً التركيز الشديد عليها على حساب العوامل صعبة القياس مثل الشهرة والسمعة الحسنة وكمثال آخر فإن الكثير من المدارس تقوم نجاحها على ضوء عدد الطلاب الذين تعلموا بدلاً من الكيفية التي تعلم بها أولئك الطلاب.

6- بعض أنواع الرقابة التي تستخدم المراوغة السياسية:

إن بعض أنواع الرقابة الرسمية مثل الموازنات غالباً ما تؤدي إلى الانهماك في النقاش من جانب المديرين ففي إعدادهم لموازناتهم على سبيل المثال فإن المديرين قد يمنعون أو يحرفون المعلومات الهامة حتى لا يستطيع المديرون المنافسون التقييم بشكل دقيق لمتطلبات موازنة كل منهم، وهناك تكتيك آخر يتعلق بالحشو في احتياجات الموازنة أو المغالاة فيها، فبعض المديرين على سبيل المثال يتعلمون بسرعة أنه مهما كانت درجة الأمان في تقدير الموازنة، فإن الإدارة العليا تقوم بشكل نمطي بخفض طلبات الموازنة بكمية تحكمية، وكنتيجة لذلك فحتى المديرين الأمناء قد تعلموا أنه لكي يحصلوا على نصيب عادل فإنه يجب عليهم أن يقوموا بالمبالغة في تقدير موازناتهم حتى إذا خفضت الإدارة العليا من هذه التقديرات فإنهم يحصلون على ما يحتاجونه فعلاً.

7- الرقابة يمكن أن تؤدي إلى الصراعات الداخلية:

يعد الصراع بين الجماعات الداخلية وهو الصراع بين الوحدات الاستشارية والوحدات التنفيذية أو الصراع بين أقسام الإنتاج وأقسام المبيعات على سبيل المثال هو أحد الأوجه المألوفة في المنظمات وهو شئ كثير الحدوث، ويمكن أن تحدث الصراعات نتيجة التصادمات الشخصية أو سوء الففهم أو تباين الهدف والقيم أو نقص التعاون أو الإحباط والانفعال أو المنافسة على الموارد النادرة ومع ذلك ففي حين توجد مصادر كثيرة للصراع إلا أنه يبدو أن هناك عاملين رئيسيين وهما تعارض الأهداف والمنافسة على الموارد النادرة ويوجدان في جذور الكثير من الصراعات الداخلية ولهذا السبب فإن الرقابة يمكن أن تؤدي إلى الصراعات.

إن الصراعات بين الوحدات التنفيذية والوحدات الاستشارية تعد أحد الأمثلة لما تؤدي إليه الرقابة من أهداف متعارضة، ومن ثم الصراع وهكذا فإن قسم رقابية الجودة (وحدة استشارية) يجب أن تقوم برقابة وملاحظة جودة السلع التي ينتجها قسم الإنتاج (وحدة تنفيذية) وغالباً ما تكون أهداف هاتين الوحدتين متعارضة، فوحدة رقابة الجودة ترغب في مثالية الجودة والتعرف على السلع سيئة الإنتاج، وحين يفعلون ذلك فإن المنتجات إما أن يعاد تشغيلها أو أن تطرح جانباً، وعلى الجانب الآخر فغالباً ما يرى قسم الإنتاج هدفه متمثلاً في إنتاج أكبر كمية ممكنة بأقل تكلفة، بينما جودة المنتجات وعمليات إعادة التشغيل تختلف مع هذه الأهداف، وهي لهذا تكون مصدراً للصراع، وهنا أمثلة أخرى يمكن أن نسوقها، فعلى سبيل المثال وجد الباحثون أن تفضيل وحدات الإنتاج على المدى الطويل تتصارع اقتصادياً مع تفضيل وحدات المبيعات في التسليم السريع، وأن هذه الأهداف المتنافرة غالباً ما تؤدي إلى الصراع الداخلي.

وأدوات الرقابة (مثل الموازنات) يمكن أن تؤدي أيضاً إلى الصراع بإجبار المديرين على التنافس من أجل الموارد النادرة، فقد يتم إخبار المديرين في العملية المعتادة لإعداد الموازنات، أن هناك اعتماد محدد ولنقل إنه مليون دولار، وأنه سوف يتم تخصيصه للأقسام اعتماداً على القدرة الإقناعية للتقديرات الواردة بالموازنة الخاصة بكل مدير، وكنتيجة لذلك فإنه يتعين على المديرين أن يتنافسوا على هذه الموارد النادرة، وغالباً ما تكون النتيجة سلوكاً سياسياً (مثل الحاجات المبالغ فيها) وكذلك الصراع العلني. (يقول بعض الكتاب أن المديرين قد يدركون ضرورة الصراع ويشجعون حجماً معيناً من الصراع الموجه في منظماتهم، وبهذه الطريقة يمكن للمنظمة أن تتجنب الركود والقرارات التمييزية).

كيف يتهرب الموظفون من وسائل الرقابة:

وكنتيجة لمشكلات كهذه فإن المديرين والموظفين قد ابتدعوا طرقاً بارعة للتهرب من وسائل الرقابة، ففي إحدى الدراسات ارتفعت معدلات كفاية إحدى الإدارات عن طريق تحويل أحد الأفراد (على الورق) من الأقسام ذات الكفاية المنخفضة إلى تلك الأقسام ذات المعدلات المرتفعة، وقد ظهرت معدلات الكفاية بعد ذلك أكثر استقراراً من قسم إلى قسم عما هي عليه فعلاً. كما يحدث أيضاً النمط العكسي للتحريف، فيقوم المديرون بتزييف سجلات الإنتاج حتى لا نزيد حصتهم بكمية كبيرة.

إن قائمة الوسائل التي يحاول بها العاملون الالتفاف حول وسائل الرقابة يمكن أن تتسع وبقول (لولر ورود) إنه يوجد ثلاث طرق رئيسية يقوم بها العاملون بمقاومة وتجنب الرقابة، وهي السلوك البيروقراطي الصارم، والسلوك الاستراتيجي وتقارير البيانات غير الصحيحة.

السلوك البيروقراطي الصارم: وهو يشر إلى نزعة البشر إلى أن يظهروا بشكل أفضل على ضوء معايير الرقابة وهم يركزون جهودهم حيث يمكن قياس النتائج مهملين في الغالب أهداف المنظمة الأكثر

أهمية، وتنشأ المشكلة في معظمها من المعـايير غـير التامـة، فعـلى سـبيل المثـال في إحـدى وكـالات التوظيـف وجـد الموظفون أنه يتم تقويمهم على ضوء عدد من يقابلونهم من طالبي الوظيفة بدلاً من عدد من يقومون بتعيينهم في الوظائف، وقد ازداد رقم المقابلات إلى أقصى حـد إلا أن اهتمامـاً قلـيلاً قـد أعطـى لنصـح المرشـحين بشـكل دقيـق، وعندما أصبح واضحاً ما حدث فإن عديداً من المعايير الجديدة (مثل معـدل مـن تـم تـوظيفهم إلى عـدد مـن تمـت مقابلتهم) ثم استنباطها وهذه المعايير هدفت إلى تزويد القائمين بالمقابلات بمجموعة كاملة ومقبولة من المعايير.

السلوك الاستراتيجي: من المحتمل بالنسبة لأي شخص عمـل بالحكومـة أن يكـون عـلى علاقـة بالسـلوك الاستراتيجي وهذا يشير إلى اتجاه الأفراد للتزود بالمعلومات بطريقة تبدو جيدة لفترة زمنيـة معينـة، فكمثـال تقـوم الكثير من الوكالات الحكومية بتخصيص الموازنات للإدارات بشرط أن أي مبلغ لا يـتم إنفاقـه مـع نهايـة العـام يـتم استرداده، وما يحدث غالباً هو أن في نهاية العام يندفع العاملون إلى إنفاق جميع أرصدتهم المتاحـة وغالبـاً لأعـمال غير ضرورية وهم يبدون جيدين (فقد أنفقوا كل مخصصاتهم السنوية) ولكن إنفـاقهم يكـون غالبـاً إنفاقاً طائشـاً، وعلى أية حال فلست مضطراً أن تكون في إدارة حكومية لتتعرض لهذه المشكلة، فهي يمكن أن تحدث حينما يكـون هناك مشروع ما يجب إنهاؤه في وقت محدد.

تقارير البيانات غير الصحيحة: ربمـا كانـت أسـهل طريقـة لتجنـب نظـم الرقابـة هـو أن نقـرر ببسـاطة البيانات الخاطئة وغير الصحيحة ففي إحدى الشركات على سبيل المثال كانـت رقابـة نشـاط رجـال البيـع تـتم عـن طريق أن يطلب منهم إرسال تقارير بقوائم أسماء العلماء الذين تم الاتصال بهم، ولم تقم الإدارة أبداً بتنقيـة هـذه القوائم وعلى أية حال فقد تجنب رجال البيع الرقابة بقوائم العملاء الذين لم يلتقوا بعدم بعد.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية:

1- أ. محمد عبد الرحيم عنبر، الضوابط العملية والقانونية للإدارة العامة في القطاع الحكومي والعام، مطابع الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، 1973.

2- أ. محمد عبد الرحيم عنبر، الضوابط العملية والقانونية للإدارة العامة في القطاع الحكومي والعام، مطابع الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة 1973.

3- حسن حريم وآخرون، أساسيات الإدارة، دار الحامد، عمان، 1998.

4- د. إبراهيم أبو عرقوب، الاتصال الإنساني ودوره في التفاعل لاجتماعي، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، 1993.

5- د. إبراهيم الغمري، الإدارة، دار الجامعات العربية، دمشق.

6- د. أحمد رشيد، إدارة المؤسسات العامة، الطبعة الأولى، دار المصارف القاهرة، 1967.

7- د. أحمد فهمي جلال، برنامج تنمية مهارات الإشراف الفعال، بنك الإسكان، مركز التدريب المصري.

8- د. السيد محمد عبد الغفار، محاضرات في الإدارة العامة المبادئ والأسس العلمية، غير مبين النشر أو سنة النشر.

9- د. السيد ناجي، الإدارة العامة، مدخل إداري، غير مبين الناشر، القاهرة، 2002.

10- د. أماني أحمد خضير، محاضرات في الإدارة العامة، مطابع الدار الهندسية الإسماعيلية غير مبين سنة النشر.

11- د. أمين فؤاد الضرغامي وآخرون، مبادئ الإدارة العامة، مطابع لولاء الحديثة، القاهرة 2000.

12- د. أمين فؤاد الضرغامي، مبادئ الإدارة العامة، غير مبين الناشر أو سنة النشر.

13- د. بشير العلاق، أسس الإدارة الحديثة، دار البازوي العلمية، عمان، 1999.

14- د. بشير محمد الخضرا، مفهوم الجماعة الصغيرة وتنمية التنظيمات (عمان: مطابع الجمعية العلمية الملكية، 1981).

15- د. جاسر منصور، وظائف الإدارة، جامعة دمشق، 1995.

16- د. جاسر نصر المنصور، نظريات القرارات الإدارية، دار الحامد، عمان 2000.

17- د. جميل أحمد توفيق، إدارة الأعمال مدخل وظيفي، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، 1990.

18- د. حامد سلطان، القانون الدولي العام في وقت السلم، غير مبين الناشر، القاهرة، 1968.

19- د. حسن البيك وآخرون، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1978.

20- د. حسن حريم، تصميم المنظمة، مكتبة الحامد، عمان، 2000.

21- د. حسن وآخرون، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1978.

22- د. حسين حريم، السلوك التنظيمي، سلوك الأفراد في المنظمات، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 1997.

23- د. خيل الفلابيني، مبادئ في الإدارة العامة، مطابع دار الكتاب العربي، القاهرة، 1962.

24- د. زكي راتب غوشة، العلاقات العامة في الإدارة المعاصرة (عمان: مطبعة التوفيق، 1981).

25- د. زكي راتب غوشه، أخلاقيات الوظيفة في الإدارة العامة، مطبعة التوفيق، عمان 1983.

26- د. سامي جمال الدين، الإدارة والتنظيم الإداري، مؤسسة حورس الدولية، الإسكندرية.

27- د. سعيد محمد المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، دار المريخ، الرياض، 1983.

28- د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، غير مبين الناشر، القاهرة 1963.

29- د. سمير علام، محاضرات في الإدارة العامة، بدون نشر أو سنة نشر.

30- د. طاهر مرسي عطية، أصول الإدارة للطالب والمدير، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.

31- د. عبد الباري درة، العامل البشري والإنتاجية في المؤسسات العامة، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، 1982.

32- د. عبد الباري درة، العامل البشري والإنتاجية في المؤسسات العامة، عمان، دار الفرقان للنشر والتوزيع 1982.

33- د. عبد الحميد بهجت فايد وآخرون، الإدارة العامة، مكتبة عين شمس، 1999، القاهرة.

34- د. عبد الحميد بهجت فايد وآخرون، الإدارة العامة، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1999.

35- د. عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، الأصول العلمية لإدارة الأعمال، المكتبة العصرية، المنصورة، 2001.

36- د. عبد الرحمن عبد الباقي عمر، أصول التنظيم والإدارة، بكلية عين شمس القاهرة، 1987.

37- د. عبد العزيز صالح بن جبتور، أصول ومبادئ الإدارة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2000.

38- د. عبد الغني البسيوني، أصول الإدارة العامة، القاهرة بدون ناشر، 1982.

39- د. عبد المجيد السيد وآخرون، الإدارة والتنظيم، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1989.

40- د. عبد المعطي عساف، النموذج المتكامل لدراسة الإدارة العامة، إطار مقارن، شركة ألفا هوم التجارية، الزرقاء، الأردن، 1982.

41- د. عبد المعطي محمد عساف، إدارة المشروعات العامة، دراسة تحليلية، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، 1986.

42- د. عثمان محمد غنيم، التخطيط – أسس ومبادئ عامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2001.

43- د. عصام الدين أمين أبو علفة، إدارة المنظمات العامة، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، الإسكندرية 2002.

44- د. عمر عقيلي، الوجيز في مبادئ الإدارة، دار زهران للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 1991.

45- د. غالب على الدودي، القانون الدولي الخاص، بغداد، 1974.

46- د. فيريل هيدي، ترجمة د. محمد قاسم التربوتي، الإدارة العامة: منظور مقارن (عمان: المطبعة الاقتصادية، 1983).

47- د. فيصل فخري مرار، التنظيم الإداري: مداخل للنظريات والسلوك، (عمان: المطبعة الأردنية، 1979).

48- د. كمال بكري، مبادئ الاقتصاد، الدار الجامعية، بيروت، 1987.

49- د. كمال حمدي أبو الخير، أصول الإدارة العلمية، مكتبة عين شمس القاهرة، 1969.

50- د. كمال محمد المغربي، الإدارة والبيئة والسياسة العامة، عمان.

51- د. كمال وفر رديك، حيوية الإدارة، ترجمة عمر القباني، القاهرة.

52- د. متولي السيد متولي، أصول الإدارة، مدخل وظيفي بدون ناشر 1992.

53- د. محمد الحناوي، السلوك التنظيمي، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، غير مبين سنة النشر.

54- د. محمد بن إبراهيم التويجري، الأسلوب القويم في صنع القرار السليم، مكتبة البيطان.

55- د. محمد بهاء الدين، أصول علم السياسة والنظام السياسي المصري، غير مبين الناشر أو سنة النشر.

56- د. محمد سعيد عبد الفتاح وآخرون الإدارة العامة المبادئ والتطبيق، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003.

57- د. محمد عزيز شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، دمشق 1995.

58- د. محمد عساف، أصول الإدارة، بدون ناشر، القاهرة، 1982.

59- د. محمد قاسم القريوني، مبادئ الإدارة، دار المستقبل للنشر والتوزيع، عمان 1989.

60- د. محمد ماهر عليش، أصول التنظيم والإدارة، مكتبة عين شمس، القاهرة.

61- د. منى أحمد محمود، مقدمة في الإدارة العامة، غير مبين الناشر أو سنة النشر.

62- د. موفق حديد محمد، إدارة الأعمال الحكومية، النظريات والعمليات والموارد، دار المناهج، عمان، 2002.

63- د. نادر أبو شيخة، الكفاية الإنتاجية ووسائل تحسينها في المؤسسات العامة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1982.

64- د. ناصر محمد الصالح، القضية الرئيسة للإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

65- د.ت حكمت شبر، القانون الدولي العام، غير مبين الناشر، بغداد، 1975.

66- د.حامد محمد رمضان، إدارة المنظمات، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.

67- د.عثمان محمد غنيم، التخطيط، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2001.

68- سعيد الخضري، محاضرات في مبادئ التخطيط الاقتصادي، الطبعة الثانية، مكتبة الجامعة 1991.

69- صالح أبو أصبع، بحث في مفاهيم الاتصال في التراث العربي، ندوة أقسام الإعلام بالجامعات العربية، جامعة العين، الإمارات العربية، 1984.

70- صالح خليل أبو أصبع، الاتصال الجماهيري، دار الشروق، عمان 1999.

71- على الحافظ محمد سلامة، وسائل الاتصال وأسسها النفسية والتربوية، دار الفكر، عمان، 1993.

72- عمر سعيد وآخرون، مبادئ الإدارة الحديثة، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1991.

73- فؤاد الشيخ سالم وزياد رمضان وأميمة الدهان ومحسن مخامرة، المفاهيم الإدارية الحديثة (عمان: شركة دار الشعب، 1982).

74- فوزي حبيش، الموظف العام: وواجباته (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1982).

75- مؤيد عبد الحسين الفضل، نظريات اتخاذ القرارات، دار المناهج، عمان، 2001.

76- محاضرات في مبادئ التخطيط الاقتصادي، الطبعة الثانية، سعيد الخضري، مكتبة الجامعة، 1991.

77- محمد حسن يسن وآخرون، المشكلة الإدارية وصناعة القرار، مطابع الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة 1975.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

1- "Social Equity and Public Administration", H. George Frederickson, New Public Administration (University, Alabama: The University of Alabama Press, 1980).

2- Alan Cawson Corporatism and Welfare Social Policy State Intervention in Britain, Heinemann Educational Books London, 1982.

3- An n & m Owman and Rice Hard Kearney state locat Government 3rd ed., Boston Houghton Mifflin Co., 1996.

4- B. J. Hodge and William P. A. Nthony, Organization theory: A strategic apporach 4th ed., Need Ham Heights: mass, Ally and Bacom Inc., 1991.

5- Charles Linddblom, The Scinece of Muddling through "Public Administration Review Vol. xix, 1959.

6- Chris Argyris, "Some Causes of Organizational Ineffectiveness within the department of state", C. I. S. R., Occational Paper No. 2.

7- Cole Blease Graham and Steven Hays, "Management Functions and Public Administration – POSDCORB Revisited", In Steve Ott, et al (eds).

8- Dan Nimo, Political communication and publicopnion in America (Aamta-Monicq California Goody ear Publishing Company 1978).

9- David Holt, Management: Principles and Practices, 3rd ed., Englewood Cliffs: N h., Prentice Hall, 1993.

10- David Rosen Bloom Public Administration Under studying Management Politics and Low in the Public Sector 3rd New York Mc Graw-Hill Inc. 1993, P. 357.

11- David Rosen Bloom, Public Adminsitration: Understanding Management Polit is and Law in the Public Sector 3rd ed., New York Graw-Hill, 1993.

12- Defleur's Development of the Shannon and weaver Model, allowing for feedback (after Defleur 1970).

13- Denis McQuail, nad SvenWindahi, communication Models for the Study of mass communication.

14- Denis McQuail, nad SvenWindahi, communication Models for the Study of mass communication.

15- Dougla Yates, Managementin Public and Private Organization.

16- Emil Sady, Improvement of local government and Administration for Development Purposes "Jounral of local Administration overseas", July 1962.

17- Ernest Date Management: The Ory and Practice, New York, Mc Graw Hill, 1953.

18- Felix Nigro and Lioyd Nigro, Modern Public Administration 7th ed., New York.

19- G. Ronald Gilbert, Performance Appraiaslal and organizational practice: A post Reform Review "Public Persinnel Mangement Journal, Vol. 11, No. 4, 1982.

20- George Gerdon and Micheal Millakovich, Public Administration in America 5th Ed., New Your, St. Martins Press, 1995.

21- H. I., Corporate strategy, Harmond Worth: Penguim book, Ltd, 1983, PP. 19-22.

22- H. Leavitt. "Some Effects of Certain Communication Patterns on Group Performance". Journal of Abnormal and Social Psychology, No. 46, 1951.

23- Harold L. Sheppard "The Issue of Mandatory Retirement", The Annals of the American Academy of Political And Social Scince, Vol 438, July 1978, PP. 40-49.

24- Harold L. Sheppard "The Issue of Mandatory Retirement", The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 438 (July 1978).

25- Herbert Simon, "Administraive Decision Making", Public Adminsitration Review, 25 March 1965.

26- James Anderson, Public Policy Making. An Introduction, 2nd ed., Boston Houghton Mifflinco, 1994.

27- Jean C. Bradley and Mark (A. Edinberg, Communication in the Nursing contexl (Appleton-Centug Crofts, New York, 1982).

28- Jeffrey Straussman, Public Administration, New Yor, Longman, 1990.

29- Jerome B. Mckinney and Lawrence C. Howerd Public Administration: balancing power and accuntability.

30- john Baird, Jr. The Dynamic of Organizations; Communications (New York) Harper Row.

31- John Schermerhorn JR. Management Jhn Wiley, Sos Inc., New York, 1999.

32- Johnson William, Public Administration Policy Politics and Practice, Guilford: Conn, The Duskin Publishing Groupic 1992.

33- Knotz H. O' Donnell, C. principles of management, M. Graw. Hill Co., New York 1968.

34- L.S. Harms, Human communication: The new fundamentals (New York: Harper and Row publishers 1974.

35- Larry A. Samover and Others, Understanding Intercultural Communication.

36- Larry Hill and Hebert, Essential of public administration, North Scituate: Mass, Duxbury Press, 1979.

37- Mcfar Land, Dattan Management: Foundations and practice New Macmllan Publishing CO., Inc., 1979.

38- O. Katz, and R. Kahn, The Social Psychology of Organization New York: Johnwiley Sons, 1966.

39- Oak Park, Illinois: moore Publishing company, 1979.

40- Ord Way Tead, The Art of Leadership, New York, Mc Graw-Hill Bok Co.

41- Reymnd Noe et al Human Resource management gaining acometitive advantage, Homewood II, 1994.

42- Richard Hodgetts & Danald F. Kuratka. "Management", (Orlando, Florida: Harcourt Brace Jovanovich. Inc., 1986).

43- Robert Kreitner. Management 6th ed. Boston. Houghton-Mifflin. 1995.

44- Robert Kreitner. Management 6th ed. Boston. Houghton-Mifflin. 1995.

45- Samuel Certo and Paul Peter, Strategic management: A focus on process, New York Mc Graw-Hill Publishing Co, 1990.

46- Samule Certo and Paul Peter, Strategic Management – Concepts and Applications 2nd ed., New York Mc Graw-Hill, 1991.

47- Schramn, Porter Men Women and medi (NewYork: Harper, Row Publishgin 1982).

48- Similarities and Differences in Steven Ottet al, Public Management (ed), Chicago Lyceum Books/ Nejson-Hal Publishers 1991.

49- Stephen Robbins ins and Mary Coulter, Managem eut le th ed N.J. prentice Hall 1999.

50- Thomas R. Dye understandig Public Policy in Lewood Cliff S. N. J. Prentice – Hall 1972.

51- TomRegan, ed., Earthbound: New Introductory Essays in Environmental Ethics. (New York: Random House. 1984).

52- V. V. Ramananda Ham, A control System for Public Enter Prise in Praxy Fernandes.

53- Val. Smith. "Communication Net Works" Mirgraphed Handout, University of New Mexico 1973.

54- Victor A. Thampson Mocern Organization New York Alfred A. Knopf Inc. 1991.

55- W. Redding and G. Sanborn, Business and industrial Communication, New York: Harper. Row 1964

56- Washington D.C: U.S. Government Printing Office, November 1966.

57- Wilbur Schramm and Donald F. Roberts. The process and effects of mass communication, Revised Edition (Urbana University of Illinois Press, 1978).

58- William H. Franklin "Six Critical Issues for the Eighties" Administrative Management. Vol. XLIII, No. 1 (January 1982).

59- William Johnson Public Administration policy politics and practice Guilford Conn the Dushkin Publishing Group, 1992.



هذا الكتاب

هو اول كتاب من نوعه يستعرض مستلزمات الاحتراف الادارى الحكومى من وجهة النظر الادارية فهو ينظر الى مكونات العملية الادارية من تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة فهو ينظر اليها فى الواقع العملى الذى تطبقه الاجهزة الحكومية ثم يحاول استخلاص جوانب الضعف فى اداء الحكومة ويقترح الاسلوب الامثل الذى يصل بهذا الأداء إلى مستوى الاحتراف الذى يتطلبه حتى يتمكن من مواجهة تحديات العولمة فى العصر الذى نعيش فيه.

ولله ولى التوفيق

الناشر

عبد الحى أحمد فؤاد

ISBN 978-977-358-305-7



دار الفجر للنشر والتوزيع

4 شارع هاشم الأشقر - النزهة الجديدة - القاهرة تليفون : 26246252 فاكس : 26246265

info@daralfajr.com www.daralfajr.com